Étude bilan

Rétablir le lien entre les bénéficiaires de l'aide sociale et le marché du travail

Rapport technique

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

novembre 1999

SP-AH123T-11-99F
(also available in English)

Table des matières

1. Introduction 1

1.1 Objet de la communication 1

1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social? 1

1.3 Le bien-être social dans le contexte du système canadien de sécurité du revenu 4

1.4 Importantes mises en garde au sujet des enseignements tirés de la réforme du bien-être social 5

1.5 Cette étude est basée sur les ouvrages publiés par des chercheurs et des entrevues menées auprès des intervenants 7

1.6 Structure de l'examen 7

2. Origines de la réforme du bien-être social 9

2.1 Le nombre croissant de cas ne justifie qu'en partie les récentes réformes du bien-être social 9

2.2 La réduction du nombre de cas est une piètre mesure des résultats de la réforme du bien-être social 10

2.3 Les réformes du bien-être social sont ciblées sur des groupes particuliers parmi l'ensemble des assistés sociaux 12

2.3.1 Au Canada, les adultes célibataires aptes au travail sont visés par les réformes du bien-être social, ce qui n'est généralement pas le cas aux États-Unis 12

2.3.2 Le nombre croissant d'enfants de familles bénéficiant de l'aide sociale inquiète depuis longtemps les administrateurs du bien-être social 12

2.3.3 Les nouvelles attentes à l'égard des parents seuls en matière de travail ont influé sur les récentes réformes du bien-être social 13

2.4 L'opinion publique soutient le principe de la réforme du bien-être social, mais pas nécessairement certaines pratiques 14

2.5 La réduction du déficit et le transfert des responsabilités caractérisent la réforme du bien-être social au Canada et aux États-Unis 15

2.6 Les réformes canadiennes du bien-être social ne datent pas d'hier 16

2.7 Les États-Unis ont adopté une politique globale de réforme du bien-être social 20

2.8 D'autres pays de l'OCDE modifient leurs politiques sur le bien-être social 24

2.8.1 La Suède 24

2.8.2 La Finlande 25

2.8.3 La Nouvelle-Zélande 26

2.8.4 L'Australie 27

2.8.5 La Grande-Bretagne 28

103-00793/

3. Bilan : Stratégies législatives 31
3.1 Les réformes législatives ont pour objectif de réduire trois contre-incitations au travail 31
3.2 La plupart des secteurs de compétence prévoient des sanctions, bien qu'elles soient rarement utilisées 34
3.3 Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des limites de temps établies dans les lois américaines sur le bien-être social 35
3.4 Les réformes législatives se sont traduites par une décentralisation et une diversification des programmes 36

4. Bilan : Stratégies d'intégration à la population active à court terme 39
4.1 Il est difficile de définir l'« employabilité » 40
4.2 Les stratégies ciblées favorisent une intégration immédiate à la population active 42
4.3 Les programmes d'expérience de travail peuvent se révéler efficaces pour les assistés sociaux les plus défavorisés 43
4.3.1 Travail obligatoire 44
4.3.2 Expérience de travail rémunérée 45
4.3.3 Subventions salariales 46
4.3.4 Sommaire 47

5. Bilan : Stratégies d'intégration à la population active à long terme 49
5.1 Les politiques basées sur la rémunération et le revenu favorisent l'intégration à la population active à long terme 50
5.1.1 Mesures d'exemption de la rémunération 52
5.1.2 Politiques de dépenses fiscales 53
5.1.3 Programmes de supplément de revenu 53
5.2 Les programmes de perfectionnement scolaire offrent la possibilité de se hisser au-dessus des emplois peu rémunérateurs 54
5.2.1 Programmes d'éducation 56
5.2.2 Formation axée sur le marché du travail 57
5.3 Les stratégies de maintien de l'emploi contribuent pour beaucoup à assurer la participation au marché du travail 60
5.3.1 Enseignements tirés de l'aide apportée aux personnes aux prises avec d'importants obstacles à l'intégration professionnelle 62
5.3.2 Les stratégies mixtes reçoivent plus d'attention 63
5.4 Nouvelle approche basée sur une formation ciblée et des programmes adaptés 64
5.4.1 Les jeunes posent des défis de taille 65

6. Bilan : Les mesures de soutien connexes sont essentielles pour favoriser l'emploi 67
6.1 La Prestation nationale pour enfants permet de réinvestir dans des mesures de lutte contre la pauvreté 68
6.2 Des services de garde d'enfants accessibles sont un volet obligatoire de tout programme de réforme du bien-être social 69
6.3 Aide au transport 71
6.4 Soins de santé 72
6.5 D'autres mesures de soutien connexes servent à éliminer des obstacles particuliers : les coûts de l'emploi et le logement 73

7. Bilan : Changements apportés aux mécanismes de mise en œuvre 75
7.1 La mise en place de guichets uniques a pour objectif de rendre le service plus efficace 76
7.2 Intégration des ministères et des organismes 77
7.3 Intégration et regroupement des services dans d'autres pays 78
7.4 Des changements d'attitude et de culture sont essentiels 78

8. Conclusions 81

Annexe A : Récentes modifications législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire au cours des cinq ou six dernières années 85

Annexe B : Comparaison du salaire minimum et des prestations d'aide sociale 89

Annexe C : Exemptions de la rémunération à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire 91

Annexe D : Prestation nationale pour enfants 95

Annexe E : Sommaire des prestations connexes offertes, selon la province ou le territoire 99

Bibliographie 101

1. Introduction

1.1 Objet de la communication

Dans cette communication, nous examinons les mesures de réforme que les pouvoirs publics ont prises pour changer l'orientation de leurs programmes d'aide sociale et les méthodes s'y rattachant. Notre examen est axé sur le lien qui existe entre la réforme du bien-être social et les politiques du marché du travail. Nous voulons comprendre comment les réformes du bien-être social dépendent du marché du travail et se répercutent sur celui-ci, puis déterminer quels éléments peuvent contribuer à l'élaboration des politiques relevant de la compétence fédérale.

À cette fin, nous passons en revue l'expérience du Canada[1], des États-Unis et de certains pays de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE). Nous nous appuyons fortement sur l'expérience américaine pour trois raisons. Premièrement, les réformes mises en œuvre aux États-Unis sont les plus profondes de tous les pays démocratiques industrialisés. Deuxièmement, chacun des cinquante États a toute latitude de concevoir ses propres programmes, ce qui permet de comparer les approches avec toutes sortes d'expériences. Troisièmement, les évaluations des réformes américaines sont plus abondantes et plus rigoureuses. Bien qu'il importe d'examiner attentivement les enseignements tirés d'autres pays avant de les appliquer au Canada, leur expérience peut nous fournir des indications utiles.

Des questions fondamentales se rattachent à tout bilan de la réforme du bien-être social. Parmi l'éventail des politiques sur lesquelles repose cette réforme, avons-nous appris les formules de mise en œuvre les plus efficaces? Y a-t-il une combinaison de politiques qui se révèle la plus efficace? La réduction du nombre de cas est-elle la meilleure mesure ou même une mesure adéquate de la réussite? Qu'arrivera-t-il en cas de récession et de ralentissement de la croissance de l'emploi? Nous tentons ici de répondre à certaines de ces questions. Nous tenons à préciser qu'il s'agit d'un bilan provisoire et que les provinces et les territoires du Canada en sont encore aux stades préliminaires de l'évaluation et du suivi des résultats.

1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social?

Même si on en parle souvent comme s'il s'agissait d'un phénomène nouveau, la « réforme du bien-être social[2] » existe depuis le jour où le régime d'aide sociale est né. Les administrateurs du bien-être social ne cessent de modifier le « régime » depuis ses

---

1 Le Québec a choisi de ne pas prendre part à l'étude.

2 L'expression « bien-être social » est utilisée couramment aux États-Unis, et s'applique plus précisément aux programmes s'adressant aux parents seuls. Au Canada, l'expression « aide sociale » (ou « assistance sociale ») est courante au niveau fédéral, tandis que de nombreuses provinces parlent d'« aide au revenu ». En règle générale, l'expression « réforme du bien-être social » désigne les changements apportés aux programmes d'aide sociale/aide au revenu afin de réduire le nombre de cas et de renforcer l'intégration des bénéficiaires à la population active.

origines, alors que les provinces et les municipalités assuraient conjointement l'aide ou l'assistance sociale. Plus récemment, au cours des années 70 et 80, le gouvernement fédéral ainsi que les provinces et les territoires ont partagé les frais de l'aide au revenu dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). À l'heure actuelle, l'aide sociale continue d'être financée conjointement : les contributions fédérales proviennent du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), tandis que la part des provinces et des territoires provient de leur assiette fiscale respective.

Pendant toute cette période, le gouvernement a fait de nombreuses expériences de nature administrative et stratégique à partir de différents modèles, politiques et programmes. La période actuelle dite de « réforme » (depuis environ 1993) est caractérisée par un changement d'attitude et un objectif accentué. La réforme du bien-être social se rattache expressément à l'idée clairement énoncée selon laquelle l'aide sociale est temporaire et que *tous* les bénéficiaires qui sont « aptes » à le faire ont l'obligation de devenir autosuffisants.

En cette fin de siècle, l'opinion publique à l'égard du bien-être social et les principes administratifs sur lesquels il repose se transforment. Le bien-être social n'est plus un « droit » dont les pauvres peuvent se prévaloir automatiquement; il est maintenant considéré comme un soutien temporaire destiné à favoriser l'autosuffisance individuelle par l'intégration à la population active. C'est cette dernière transformation, en plus des changements législatifs qui l'accompagnent, qui donne à la récente réforme du bien-être social son caractère distinct : en effet, elle est étroitement associée à d'autres programmes de développement du marché du travail, en particulier des stratégies axées sur l'éducation, la formation, la recherche d'emploi et le maintien de l'emploi.

Les changements qui s'opèrent dans d'autres pays de l'organisation de coopération et de développement économique l'(OCDE), notamment aux États-Unis, suivent les mêmes tendances qu'au Canada. Avec l'adoption d'une nouvelle loi intitulée Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act (PRWORA), les États-Unis ont mis fin à leur programme de longue date d'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC) pour le remplacer par des subventions globales d'aide temporaire pour les familles nécessiteuses (TANF). Comme au Canada, ce changement législatif témoigne d'une philosophie selon laquelle on considère le bien-être social comme une mesure d'aide « temporaire » et on s'attend à ce que toutes les personnes aptes au travail privilégient cette activité. Il confirme l'orientation vers le marché du travail des récentes réformes du bien-être social et leur maillage avec d'autres nouveautés dans le domaine de la formation et de l'éducation. Élément clé des réformes mises en œuvre aux États-Unis, l'aide fédérale apportée aux assistés sociaux cesse au bout d'une période de prestations déterminée. Ces limites de temps donnent aux réformes américaines un caractère particulier que nous ne retrouvons pas au Canada. Le contexte américain revêt de l'importance parce qu'on y trouve un corpus important d'ouvrages traitant des politiques et de l'évaluation qui nous font découvrir les effets de la réforme du bien-être social.

Nous avons catégorisé les aspects importants de la réforme du bien-être social selon cinq thèmes stratégiques, qui représentent un cadre général, mais non des catégories

mutuellement exclusives. Certains éléments thématiques peuvent correspondre à plus d'une catégorie, selon la conception des programmes. Ainsi, les cinq catégories forment un cadre organisationnel qui aide à interpréter les politiques et les récents programmes de réforme du bien-être social.

- Les *changements législatifs et réglementaires* consistent, dans certains secteurs de compétence, à limiter l'admissibilité aux fins de l'aide sociale, à fixer une période maximale de prestations, et à réduire les niveaux de prestation. D'autres changements à caractère plus incitatif consistent à accroître les exemptions de la rémunération et à accorder des avantages fiscaux particuliers aux bas-salariés.

- Les *stratégies d'intégration à la population active à court terme* sont axées sur la recherche d'emploi et d'autres mesures de développement à court terme de l'employabilité. Dans la plupart des secteurs de compétence, les interventions « à court terme » ont pour objectif de mener vers un emploi dans les six mois. Les stratégies à court terme s'articulent sur la recherche d'emploi, la gestion de cas et la « réaffectation ». D'autres programmes prévoient une expérience de travail, soit sous forme de subventions salariales, de mesures de soutien de la rémunération, ou de travail — en échange de prestations.

- Les *stratégies d'intégration à la population active à long terme* favorisent l'activité de longue durée sur le marché du travail. Elles peuvent comprendre des programmes de développement du capital humain (éducation et acquisition de compétences) à l'intention de clients particuliers, des programmes de supplément de revenu et des stratégies adaptées ou mixtes. Ces approches prévoient diverses interventions favorisant le maintien de l'emploi. De toute évidence, la distinction entre les stratégies à court terme et à long terme est quelque peu arbitraire, mais les stratégies à long terme visent idéalement à renforcer la participation d'un client au marché du travail.

- Les *programmes de soutien connexes*, en particulier les services de garde d'enfants, les subventions au transport, le soutien médical, le logement subventionné et d'autres subventions (notamment pour l'achat de vêtements en vue des entrevues d'emploi), permettent aux assistés sociaux de participer à la formation et au travail, ce qui favorise leur activité sur le marché du travail et, par le fait même, leur autonomie économique à long terme. La Prestation nationale pour enfants est un nouveau programme de dépenses fiscales dont l'objectif est de venir en aide aux familles vivant de l'aide sociale et aux familles à faible revenu en général.

- Enfin, les *changements apportés aux mécanismes de mise en œuvre* comprennent des réformes administratives et organisationnelles destinées à accroître l'efficacité du système de sécurité du revenu. Par exemple, de nombreux secteurs de compétence offrent un « guichet unique » de prestation des services d'aide sociale et des services relatifs au marché du travail. D'autres intègrent les programmes d'aide sociale et d'éducation ou de formation afin de réduire le chevauchement et de resserrer les liens entre les programmes d'éducation et de formation de la main-d'œuvre.

Ces cinq thèmes servent de cadre à la présente étude.

1.3 Le bien-être social dans le contexte du système canadien de sécurité du revenu

Le système canadien de sécurité du revenu est formé de trois grandes composantes : les programmes de grande visibilité; les politiques de dépenses fiscales; et les transferts en argent et en nature. Les programmes de grande visibilité comprennent l'assurance-emploi (AE); la Sécurité de la vieillesse (SV); le Supplément de revenu garanti (SRG); le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ); l'indemnisation des accidents du travail (AT); et l'aide sociale (AS). Il existe des interactions entre ces programmes. En particulier, il se peut que l'aide sociale interagisse avec l'assurance-emploi, et vice versa. On trouve un excellent exemple de cette interaction dans la région de l'Atlantique où le chômage saisonnier est élevé. Les travailleurs y suivent souvent le même cycle d'emploi, d'assurance-emploi et d'aide sociale. En outre, les administrateurs de l'aide sociale et de l'assurance-emploi de même que les employeurs sont tout à fait conscients de cette interaction et semblent utiliser les dispositions de chaque programme pour gérer l'offre régionale de main-d'œuvre.

La deuxième composante du système canadien de sécurité du revenu comprend les politiques de dépenses fiscales, dont la récente Prestation nationale pour enfants (PNE), les crédits d'impôt remboursables et les transferts conçus en fonction de services particuliers, notamment les programmes subventionnés de garde d'enfants et de logement social. La PNE se révèle comme une nouveauté très importante dans la réforme du bien-être social au Canada : en effet, à la faveur des prestations versées aux familles à faible revenu, les économies que les provinces réalisent au chapitre du bien-être social servent à atténuer la pauvreté chez les enfants et à favoriser la participation des ménages à faible revenu au marché du travail.

Enfin, les transferts en argent et en nature venant d'organismes de bienfaisance, de parents et d'amis représentent une composante de la sécurité du revenu à laquelle on ne songe pas toujours. Les banques d'alimentation et les dons de vêtements sont des exemples de ce système informel de sécurité du revenu. En outre, les organismes locaux favorisent de plus en plus le développement communautaire, l'acquisition de compétences et des initiatives d'entrepreneuriat dans les quartiers. Il est difficile d'assurer le suivi de ces transferts, et nous ne savons pas grand-chose de leur ampleur. Néanmoins, beaucoup sont d'avis qu'il s'agit d'une composante essentielle du système de sécurité du revenu.

Tandis que la réforme du bien-être social est associée à un ensemble particulier de politiques en matière de législation, de formation et de soutien connexe, elle s'inscrit aussi dans la structure générale des programmes de sécurité du revenu. C'est donc dire que l'aide sociale influe sur les changements survenant dans le système général de sécurité du revenu, et vice versa. Ainsi, la réforme du bien-être social au Canada est rattachée à toutes les composantes de ce système, qu'il s'agisse de l'assurance-emploi ou du Régime de pensions du Canada. Bien que nous ne puissions discuter à fond des interactions entre ces composantes, ces liens sont importants du point de vue des incidences qu'ont les politiques et les programmes mis en œuvre au cours de cette plus récente phase de la réforme du bien-être social.

1.4 Importantes mises en garde au sujet des enseignements tirés de la réforme du bien-être social

Au Canada, de nombreux observateurs sont d'avis que la récente réforme du bien-être social a débuté au moment de ce qu'il a été convenu d'appeler le « plafonnement du RAPC » en 1990, lorsque la croissance des transferts fédéraux en vertu du RAPC a été limitée à 5% par an pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. C'est partiellement en raison d'un plus grand souci de restriction financière que le gouvernement fédéral a imposé cette limite. En théorie, le changement ne devait avoir aucun effet fiscal, à supposer que l'économie continue de croître et que le chômage n'augmente pas. Cependant, la récession qui s'est amorcée en 1990 a provoqué de graves crises financières du côté des dépenses relatives à l'aide sociale dans les provinces et les territoires. De plus, l'Ontario avait augmenté ses niveaux de prestations, ce qui a accentué son déficit financier. Les éventuelles hausses de dépenses ont vivement inquiété le gouvernement fédéral.

La modification du RAPC et la récession ont grandement incité les provinces et les territoires à entreprendre une réforme de leurs programmes. La décision unilatérale du fédéral a également eu pour effet d'éroder le volet de « partage des coûts » du RAPC, signalant que le régime achevait. L'élimination subséquente du RAPC et la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en 1996 ont contribué à l'objectif de réforme du bien-être social. Dans quelques secteurs de compétence, des réformes administratives étaient en cours depuis un certain temps; dans d'autres, la réforme en profondeur du bien-être social est relativement récente. Dans l'ensemble des provinces et des territoires, les réformes se poursuivent encore aujourd'hui, et les enseignements qu'on en tire continuent d'évoluer.

Il faut donc se garder d'en tirer des conclusions prématurées. En outre, quatre autres enjeux influencent l'analyse de l'efficacité des réformes du bien-être social.

Premièrement, les réformes ont été mises en œuvre pendant une période de croissance rapide de l'emploi, particulièrement aux États-Unis. Une grande partie de la réduction du nombre de cas en Amérique du Nord n'aurait pas été possible sans cette croissance rapide de l'économie. En même temps, les changements apportés à la réglementation de l'aide sociale ont encouragé un plus grand nombre de bénéficiaires à chercher un emploi et à le garder. Par conséquent, il est peu probable que la reprise économique à elle seule ait entraîné les fortes réductions du nombre de cas qu'ont connues un grand nombre des administrations gouvernementales en Amérique du Nord.

Deuxièmement, la réduction du nombre de cas sert de mesure universelle du succès de la réforme du bien-être social, bien que ce ne soit pas nécessairement la seule mesure. Appliquant une telle mesure unidimensionnelle de la réussite en période d'essor économique, de nombreux gouvernements ont signalé des réductions vraiment remarquables. Mais une question essentielle demeure - qu'arrive-t-il aux personnes qui délaissent le régime de bien-être social? Il n'y a pas d'autres indicateurs de la réussite qui

soient facilement applicables, comme les changements du niveau de vie, l'augmentation des salaires ou la capacité des clients de gravir les échelons de carrière une fois qu'ils ont cessé de toucher des prestations.

Aux États-Unis, comme chaque État a mis en œuvre un éventail de politiques différent, les conditions sembleraient particulièrement bien se prêter à un bilan, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Comme la réduction du nombre de cas est la mesure commune de la réussite, la plupart des États ont connu une réduction du nombre des bénéficiaires à la faveur de la croissance économique. Des États qui avaient pourtant des approches radicalement différentes en matière de réforme du bien-être social affichent des niveaux semblables de « réussite ». Par conséquent, tant que des politiques aussi hétérogènes semblent donner les mêmes résultats du point de vue de la réduction du nombre de cas, on ne saura pas exactement ce qui constitue vraiment la réussite en matière de réforme du bien-être social.

Troisièmement, l'utilité de la réduction du nombre de cas comme indicateur *par excellence* du succès est encore plus douteuse si l'on tient compte du fait que, aux yeux des administrateurs de l'aide sociale, le « bien-être social » est un phénomène progressif, et non pas ponctuel. En bout de ligne, certains clients pourront s'en sortir de façon définitive, tandis que d'autres reviendront périodiquement à l'aide sociale, et que d'autres encore seront en mesure de conjuguer aide sociale et travail à temps partiel. Une autre mesure de l'efficacité consiste peut-être à définir la réussite non pas en fonction de l'élimination complète d'un cas, mais en fonction de l'augmentation de la proportion du revenu total qui est tirée de l'emploi. Certains assistés sociaux auront besoin d'un soutien total indéfiniment, particulièrement les personnes qui sont aux prises avec de multiples obstacles à l'emploi (p. ex., des problèmes de santé physique ou de santé mentale, des problèmes de toxicomanie, des difficultés d'apprentissage). Un enseignement important, c'est que la définition de la « réussite » doit être élargie, et qu'il faut l'envisager en fonction des besoins des personnes qui reçoivent de l'aide.

Quatrièmement, même si les évaluations de la réforme du bien-être social sont nombreuses et qu'elles visent de nombreux secteurs de compétence et de nombreux genres de programmes, il convient de faire preuve de prudence à l'égard des mesures comparatives. Plusieurs facteurs influencent le rendement de tel ou tel programme, notamment la nature des cas, la qualité de l'intervention, la motivation des administrateurs, les variations régionales dans l'économie, l'influence parallèle d'autres programmes, les attitudes et les aptitudes de la clientèle, et la qualité de la recherche. Il peut être difficile d'isoler ce qui a bien fonctionné, pourquoi et à quel moment — même si la similitude des résultats semble autoriser les généralisations. Diverses stratégies peuvent se révéler efficaces pour certains participants, mais il n'y a pas de solutions simples permettant de régler tous les cas. Il faudra toujours adapter les programmes et les peaufiner. De plus, très peu d'évaluations portent sur les résultats à long terme, à cause des coûts d'évaluation et de la difficulté de faire des suivis, une fois que les bénéficiaires cessent de toucher de l'aide sociale. Par conséquent, tout bilan doit tenir compte de ces mises en garde.

1.5 Cette étude est basée sur les ouvrages publiés par des chercheurs et des entrevues menées auprès des intervenants

Dans cette étude, nous passons en revue de nombreux ouvrages publiés par des chercheurs, des descriptions au sujet des programmes (souvent puisées dans des sites Internet) et des évaluations relatives aux programmes de bien-être social (notamment des évaluations de la formation, de l'éducation, des mesures de soutien connexes, des mécanismes de mise en œuvre, etc.). Nous avons également mené des entrevues auprès d'informateurs clés des administrations publiques canadiennes (au niveau fédéral, provincial et territorial), de dix États américains où toute la gamme des programmes de réforme de l'aide sociale sont représentés, en plus d'organismes canadiens qui s'emploient à analyser les politiques sociales et la réforme du bien-être social. Nous avons choisi des études qui donnent un excellent aperçu de la réforme du bien-être social et nous avons examiné des évaluations individuelles lorsqu'elles permettent de nuancer et d'approfondir les constatations issues des études.

1.6 Structure de l'examen

Sept chapitres suivent cette introduction :

- Le chapitre 2 porte sur les *origines des réformes actuelles du bien-être social*. Nous examinons les catalyseurs de ces réformes, dont la nature et la composition des cas, les facteurs économiques et politiques (réduction du déficit et décentralisation), de même que les changements législatifs. Nous présentons également un bref aperçu historique et contextuel des réformes du bien-être social au Canada et aux États-Unis et des initiatives mises en œuvre en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni.

- Le chapitre 3 est consacré aux *stratégies législatives* qui orientent et influencent les programmes de bien-être social. Nous examinons les contre-incitations au travail et les expériences tentées par les administrateurs par rapport à certaines politiques ayant notamment trait aux sanctions, aux limites de temps et à la dissociation entre les prestations et la participation à un programme (p. ex., justifier la prestation de services de garde d'enfants en fonction des besoins plutôt que du statut d'assisté social) afin d'améliorer la transition entre le bien-être social et le travail. Nous montrons aussi en quoi la modification des arrangements fiscaux fédéraux au Canada et aux États-Unis contribue à la décentralisation de l'exécution des programmes et de la prestation des services.

- Au chapitre 4, il est question des *stratégies d'intégration à la population active à court terme*. Nous commençons par examiner les évaluations de l'employabilité, de même que les avantages et les inconvénients associés à l'établissement de profils. Nous nous attardons ensuite à des stratégies particulières relatives au marché du travail, dont la recherche d'un emploi et la préparation d'un curriculum vitæ, deux des pratiques les plus communément utilisées pour favoriser l'intégration à la population active à court

terme. Cette section se termine par un examen des modèles axés sur l'expérience de travail et le placement communautaire, dont on se sert communément dans le cas des chômeurs chroniques et des personnes n'ayant pas participé récemment au marché du travail.

- Le chapitre 5, qui est en quelque sorte un prolongement de la section précédente, traite des *stratégies d'intégration à la population active à long terme*. Nous examinons d'abord les politiques axées sur la rémunération et le revenu qui favorisent une participation de longue durée au marché du travail, après quoi nous évaluons brièvement l'utilisation d'exemptions de la rémunération en tant que stratégies à court terme aussi bien qu'à long terme. Suit un examen des programmes d'éducation et de formation et de leur nouvelle orientation vers l'emploi. Nous discutons ensuite des stratégies de maintien de l'emploi et nous terminons par un examen de certaines stratégies ciblées. Il peut être difficile de faire la distinction entre les stratégies à court terme et à long terme. Les politiques à court terme ont pour objectif d'aider les assistés sociaux à intégrer le marché du travail, tandis que les stratégies à long terme doivent raffermir leur prise sur le marché du travail.

- Au chapitre 6, nous examinons les *mesures de soutien connexes*. Nous traitons d'abord de la Prestation nationale pour enfants (PNE) et de ses incidences sur la réforme du bien-être social. Nous résumons ensuite d'autres prestations, notamment les services de garde d'enfants, les subventions au transport, les services du soutien médical et d'autres mesures de soutien sélectives.

- Le chapitre 7 est axé sur les changements apportés aux *mécanismes de mise en œuvre*, dont la mise en place d'un guichet unique (regroupement des services sous un même toit, intégration ministérielle, collaboration interministérielle et élaboration conjointe des programmes). Nous examinons également la culture administrative et l'importance qu'elle revêt dans le processus de réforme.

- Au chapitre 8, nous résumons d'importants enseignements et les conclusions générales que nous pouvons tirer de cette étude.

2. Origines de la réforme du bien-être social

La politique de réforme du bien-être social est un récent ensemble d'initiatives qui s'inscrivent dans une longue suite de modifications, d'adaptations et de « retouches » stratégiques. Les gestionnaires ont toujours modifié les programmes en fonction des objectifs courants en matière d'aide sociale. Ce qui caractérise vraiment l'actuelle réforme du bien-être social, ce sont les nouvelles attentes du gouvernement vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide sociale.

En même temps, la réforme du bien-être social traduit une nouvelle philosophie bipolaire de base en ce qui a trait à l'aide sociale. D'une part, le bien-être social est généralement considéré comme un moyen de subsistance pour les pauvres. En ce sens, le bien-être social est un dernier recours inconditionnel pour les particuliers ou les familles n'ayant aucune autre source de revenu. Par exemple, la récente prise de conscience au sujet de la pauvreté infantile a fait en sorte d'articuler une bonne part de la réforme du bien-être social sur le principe selon lequel chaque enfant mérite sa chance. D'autre part, la société en général considère depuis toujours que l'aide sociale doit être une source de revenu moins attrayante que ne l'est le travail rémunéré. Un fait important demeure : l'aide sociale ne devrait pas attirer des gens qui y voient une solution de rechange au travail, et les personnes qui choisissent de travailler ne devraient pas gagner un revenu inférieur à celui des assistés sociaux.

Les attentes qui existent à l'endroit des assistés sociaux ont changé. Les administrateurs du bien-être social s'attendent de plus en plus à ce que les bénéficiaires cherchent un emploi et le gardent, s'ils sont aptes à le faire. Certaines personnes, en particulier celles qui ont des incapacités physiques ou mentales graves, peuvent être exemptées des obligations de travail. Au moment de restructurer les programmes de bien-être social, les administrations publiques en Amérique du Nord ont tenté de concilier ces deux aspects du bien-être social, à savoir le soutien des personnes nécessiteuses et la création de plus grandes incitations au travail.

Dans la section qui suit, nous relevons les facteurs sociaux et économiques qui mettent les réformes du bien-être social à l'avant-plan du programme d'action. Nous résumons ensuite les réformes récemment apportées dans plusieurs pays, afin de mettre en contexte notre examen.

2.1 Le nombre croissant de cas ne justifie qu'en partie les récentes réformes du bien-être social

Les tendances en ce qui a trait au niveau et à la composition des cas sont en grande partie à l'origine de la réforme du bien-être social au cours de la dernière décennie. Dans la plupart des secteurs de compétence, le nombre de cas n'a pas diminué de manière

significative après les récessions que l'Amérique du Nord a connues au début des années 80 et des années 90. En fait, le nombre de cas aux États-Unis a augmenté de 27 % entre 1990 et 1994, en dépit de la reprise économique. Même si le rétablissement économique a été plus lent au Canada, l'expérience canadienne n'en a pas moins été frappante : le nombre de cas a augmenté de 55 % (passant de 1,1 million à 1,7 million) pendant la même période (Conseil national du Bien-être, 1998a).

La croissance du nombre de cas (qui s'est stabilisé au lieu de diminuer pendant la relance économique) a amené bien des gens à conclure que le régime de bien-être social ne favorisait pas la réintégration au marché du travail, alors que l'offre de travail augmentait. Devant la hausse du nombre d'assistés sociaux, il y a eu de nombreux appuis en faveur des changements fondamentaux à apporter aux régimes de bien-être social.

Les administrateurs du bien-être social et les décideurs du gouvernement voyaient clairement la logique financière. La réduction du nombre de cas ferait baisser les dépenses du gouvernement, et une réduction durable du nombre de cas se traduirait par une diminution des dépenses publiques actuelles et futures. Bien que ce ne soit pas l'unique but de la réforme du bien-être social, la réduction du nombre de cas est un objectif de premier plan pour la plupart des secteurs de compétence. Les incitations financières ne sont cependant pas les seuls facteurs de motivation. Certains législateurs voyaient une inégalité horizontale entre les personnes qui touchent des prestations de bien-être social et celles qui choisissent d'occuper un emploi à revenu modeste (salaire minimum). D'autres acceptaient la thèse de la « culture de la pauvreté », selon laquelle la « mentalité du recours au bien-être social » se transmet de génération en génération. On considérait que les enfants qui grandissent dans un ménage où les adultes ne travaillent pas sont privés de modèles de comportement. La réintégration des parents au marché du travail comblerait ce vide. Cette dernière perception a particulièrement contribué à l'adoption de mesures législatives aux États-Unis.

2.2 La réduction du nombre de cas est une piètre mesure des résultats de la réforme du bien-être social

Bien que la réduction du nombre de cas soit généralement utilisée en tant que mesure de la réussite de la réforme du bien-être social, les mises en garde suivantes s'imposent :

- La réduction du nombre de cas ne peut être associée à l'autosuffisance économique. Sans savoir comment les particuliers subviennent à leurs besoins une fois qu'ils cessent de recourir au régime de bien-être social, on ne peut déterminer si les programmes sont fructueux. Il arrive souvent que des parents seuls cessent de vivre aux crochets de l'État lorsqu'ils se marient. Certains bénéficiaires déménagent dans d'autres secteurs de compétence. D'autres encore peuvent simplement continuer de vivre dans la misère. Bon nombre des personnes qui cessent de toucher des prestations d'aide sociale sont réticentes à participer aux enquêtes de suivi, volet essentiel de l'évaluation des résultats réels des réformes du bien-être social.

- La réduction du nombre de cas offre une mesure immédiate de la « réussite », mais c'est un objectif qui tend à raccourcir l'horizon stratégique. À mesure que les interventions prennent de l'ampleur (p. ex., des initiatives d'éducation et de formation plus longues et plus intensives), les assistés sociaux retardent leur arrivée sur le marché du travail et prennent plus de temps pour devenir autosuffisants, quoique ces efforts sont susceptibles d'être plus payants à la longue. L'évaluation de ces interventions nécessite plus de temps vu que les résultats se font attendre. La plupart des évaluations des interventions de formation auprès des assistés sociaux portent sur une période de suivi qui ne dépasse habituellement pas 24 mois. Ainsi, outre le fait qu'on ne recueille pas de renseignements sur les résultats immédiats, un suivi à long terme incomplet ne permet pas de tenir compte des avantages intégraux de la formation. Les évaluations tendent à sous-estimer les avantages associés à des programmes de formation plus intensive. En même temps, un suivi prolongé doit tenir compte d'un nombre croissant de facteurs, autres que les mesures de réforme du bien-être social qui peuvent contribuer à la « réussite ».

- La dynamique du nombre de cas est complexe. Au cours d'une période donnée, certains assistés sociaux trouvent du travail, se marient ou cessent pour toutes sortes d'autres raisons de recourir au régime de bien-être social sans aucune intervention particulière. Dans une économie en croissance, moins de gens présentent une demande d'aide sociale. Si un niveau d'emploi croissant fait en sorte de retarder les demandes et que le taux de sortie est constant, le nombre total de cas diminue, encore une fois sans aucune intervention. L'ampleur des récentes réductions du nombre de cas dépasse certainement le niveau qu'on pourrait éventuellement expliquer par une attrition naturelle et une baisse du nombre de demandeurs. Néanmoins, il y a lieu de tenir compte de cette dynamique. Un objectif fondamental de la réforme du bien-être social est donc de faire en sorte que, au fil du temps, un nombre décroissant de personnes qui quittent le régime y reviennent.

Pour déterminer si les réformes portent fruit ou pas, il faut s'appuyer sur d'autres mesures que la réduction du nombre de cas. Certains affirment que l'objectif véritable de la réforme du bien-être social n'est pas la réduction du nombre de cas, mais bien l'accession à l'autosuffisance. Bien que la différence qui existe entre la réduction du nombre de cas et l'autosuffisance puisse sembler secondaire, ces deux buts traduisent des points de vue philosophiques différents. L'attachement à la réduction du nombre de cas témoigne d'une vision à court terme, puisque les études démontrent qu'une grande part des assistés sociaux reviennent périodiquement à l'aide sociale. En tant qu'objectif et mesure de la réussite, l'autosuffisance est sans doute un meilleur indicateur des genres d'emplois que trouvent les particuliers et de leur possibilité réduite de recours ultérieur à l'aide sociale. Il s'agit donc d'un engagement à plus long terme à l'égard de la réforme du bien-être social.

2.3 Les réformes du bien-être social sont ciblées sur des groupes particuliers parmi l'ensemble des assistés sociaux

Au-delà de leur nombre absolu, la composition des cas de bien-être social inquiétait les administrateurs des régimes. Au Canada, on retrouvait parmi les bénéficiaires de l'aide sociale des adultes célibataires qui, aux yeux de bien des gens, devraient travailler ou être aux études. En outre, un nombre croissant d'enfants vivaient dans des familles recourant à l'aide sociale, bien que ce nombre ait ensuite diminué parallèlement à la baisse générale du nombre de cas. Enfin, la mentalité sociale a changé depuis une cinquantaine d'années, et l'on s'attend de plus en plus à ce que les mères seules cherchent du travail.

2.3.1 Au Canada, les adultes célibataires aptes au travail sont visés par les réformes du bien-être social, ce qui n'est généralement pas le cas aux États-Unis

Au Canada, les adultes célibataires peuvent recourir à l'aide sociale, alors que le régime fédéral américain de bien-être social ne s'adresse qu'aux familles monoparentales ou biparentales. Aux États-Unis, les célibataires n'ont généralement jamais eu droit à l'aide sociale *fédérale*, sauf pour ce qui est des coupons alimentaires. Il se peut qu'ils puissent bénéficier du régime de bien-être social de l'État, mais cela varie beaucoup.

Quelque 55 % de tous les assistés sociaux au Canada (822 600) sont des personnes seules (Conseil national du Bien-être, 1998a). De façon générale, les administrateurs du bien-être social s'attendaient à ce que les adultes célibataires jugés aptes au travail trouvent un emploi plutôt que de recourir à l'aide sociale. Certains critiques de la réforme du bien-être social au Canada affirment que les organismes de bien-être social de certaines provinces suivent l'exemple américain et resserrent les conditions d'admissibilité, réduisent le niveau des prestations et augmentent la menace de sanctions contre les personnes seules qui n'observent pas les règles. Les critiques soutiennent également qu'il est trop simpliste de dépeindre les jeunes adultes comme un groupe disproportionné de bénéficiaires de l'aide sociale. Il se peut que bon nombre d'entre eux soient issus d'une famille dysfonctionnelle ou souffrent d'une quelconque maladie physique ou mentale. Une lacune importante des statistiques du bien-être social, c'est que nous n'avons pas suffisamment de renseignements sur les circonstances donnant lieu à une demande d'aide sociale.

La différence entre le Canada et les États-Unis en ce qui a trait à l'admissibilité est importante. Elle explique pourquoi les réformes américaines du bien-être social sont axées sur les mères seules, alors que les réformes canadiennes sont d'application plus générale et englobent un éventail plus vaste de bénéficiaires de l'aide sociale.

2.3.2 Le nombre croissant d'enfants de familles bénéficiant de l'aide sociale inquiète depuis longtemps les administrateurs du bien-être social

Les administrateurs du bien-être social et les décideurs s'inquiètent par ailleurs de la proportion d'enfants qui vivent dans des familles recourant à l'aide sociale et, de façon

plus générale, de la fréquence élevée de la pauvreté infantile. En mars 1997, environ 1,1 million d'enfants âgés de moins de 18 ans (15 % de tous les enfants) vivaient du bien-être social (Conseil national du Bien-être, 1998a).

Les travailleurs sociaux et d'autres intervenants auprès des familles affirment que le recours chronique à l'aide sociale a des effets dévastateurs sur les enfants. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté, avec ou sans aide sociale, sont plus susceptibles d'avoir des problèmes de santé (toxicomanie, sécurité physique, nutrition) et d'éducation. Beaucoup n'ont pas d'environnement stable et nourricier à la maison. Étant donné le nombre croissant d'enfants qui vivent dans des familles pauvres où les parents touchent des prestations de bien-être social, il est possible que beaucoup de ces jeunes arrivent à l'adolescence et à l'âge adulte sans modèles positifs de comportement d'autosuffisance.

Les critiques de ce point de vue soutiennent que les réformes types du bien-être social sont en fait incompatibles avec l'objectif d'atténuation de la pauvreté infantile (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés). Comme les programmes de bien-être social sont davantage axés sur l'intégration des assistés sociaux au marché du travail, on s'attend à ce que les mères seules travaillent si elles sont aptes à le faire. Auparavant, les politiques tenaient compte du fait que les parents avaient pour rôle principal d'élever leurs enfants.

2.3.3 Les nouvelles attentes à l'égard des parents seuls en matière de travail ont influé sur les récentes réformes du bien-être social

Depuis la fin des années 60, le nombre de parents seuls bénéficiant de l'aide sociale au Canada a augmenté. En mars 1997, les mères seules et leurs enfants représentaient environ 27 % de tous les cas de bien-être social au Canada (388 426), tandis que 37 374 autres cas (3 % du nombre total) se composaient de pères seuls (Conseil national du Bien-être, 1998a). La très grande majorité des familles monoparentales (91 %) ont une femme comme chef de famille et, depuis 1990, le nombre de parents seuls recevant l'aide sociale s'est accru de 39 % (passant de 309 400 à 429 600) et a atteint un sommet de 472 500 en 1995.

Ce phénomène est attribuable en partie à la proportion croissante de parents seuls dans la société et au taux excessivement élevé de pauvreté au sein de ce groupe (Scott, 1995). Il arrive souvent que les parents seuls doivent subvenir aux besoins de leur famille sans aucune pension de la part du parent n'ayant pas obtenu la garde[3]. Qui plus est, une fois qu'ils sont employés, ces mêmes parents seuls doivent souvent supporter tous les frais de garde des enfants.

---

[3] Au nombre des politiques connexes qui dépassent les limites de la présente communication figurent les techniques d'exécution des ordonnances de pension alimentaire pour enfants que doivent verser les parents qui n'ont pas obtenu la garde.

En général, les pouvoirs publics s'attendent maintenant à ce que les mères seules trouvent et gardent un emploi lorsque leurs enfants sont beaucoup plus jeunes que par le passé. Auparavant, les parents seuls n'étaient pas tenus de travailler avant que leurs enfants cessent de fréquenter l'école. Au Canada, l'âge auquel les *attentes en matière de travail*[4] s'appliquent varie (Gorlick et Brethour, 1998a), allant du moment où le plus jeune enfant d'un parent seul est âgé de six mois en Alberta jusqu'à l'âge de sept ans en Colombie-Britannique.

2.4 L'opinion publique soutient le principe de la réforme du bien-être social, mais pas nécessairement certaines pratiques

Il semble maintenant que l'opinion publique penche du côté d'une réduction des dépenses publiques. Des études américaines démontrent que la population est généralement insatisfaite du régime de bien-être social (Bloom, 1997). Interrogés sur la nature de leurs plaintes, des répondants américains ont déclaré que le régime de bien-être social est une contre-incitation au travail (49 % des répondants), qu'il est coûteux (14 %) et qu'il est cause d'éclatement de la famille (Bloom, 1997). La réticence accrue envers l'admissibilité de certaines personnes au soutien du revenu, particulièrement celles qui n'ont aucune incapacité physique ou mentale ni aucun enfant à charge, est un phénomène qui semble moins marqué au Canada qu'aux États-Unis. Malheureusement, il n'existe aucune donnée publiée sur l'opinion qui règne au Canada.

Bien que les partisans tout comme les critiques de la réforme du bien-être social reconnaissent que le public soutient de façon générale le principe de la réforme, on ne sait pas exactement si ses particularités en sont généralement comprises ou approuvées (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés). Il est également difficile de dire si l'opinion publique mène ou suit l'effort de réforme du bien-être social, qui est conforme à la tendance des années 80 et 90 vers la prudence financière.

- Les critiques de la réforme du bien-être social affirment que les provinces perpétuent des perceptions négatives à l'égard des assistés sociaux afin de soutenir leurs tentatives de lutte contre la fraude relative au bien-être social et de réforme des régimes de bien-être social (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

- À l'inverse, les administrateurs du bien-être social soutiennent que, bien souvent, les critiques ne comprennent pas les particularités des mesures mises en œuvre.

Ce débat renforce la nature hautement politisée du processus de réforme du bien-être social. Alors que les administrateurs du bien-être social insistent sur les objectifs d'autosuffisance et de réduction de la dépendance, les critiques de la réforme du bien-être

---

4 Les *attentes en matière de travail* désignent les obligations qu'ont les bénéficiaires soit de suivre une formation, soit de chercher du travail. Ces obligations ou ces attentes varient selon la situation du particulier. Au Canada, les attentes en matière de travail à l'égard d'un parent seul ayant trois enfants âgés de moins de six ans sont moins grandes qu'à l'égard d'un homme seul dans la vingtaine qui n'a aucune incapacité.

social affirment que la forte érosion de la fonction de soutien du revenu qui est associée à l'aide sociale accroît la fréquence de la pauvreté. Bien que les fins puissent être identiques — une atténuation de la pauvreté, un niveau de vie plus élevé, une meilleure protection-santé, etc. — les moyens peuvent varier. L'absence d'information publique risque d'aggraver les tensions puisque les critiques du processus de réforme déplorent qu'ils n'aient pas toujours accès aux « faits » voulus pour répondre aux affirmations du gouvernement (entrevues menées auprès d'informateurs clés).

Dans l'ensemble, il n'y a pas beaucoup de preuves directes d'une transformation de l'opinion publique, et la plupart des administrateurs du bien-être social reconnaissent qu'il s'agit tout simplement d'une réalité. De plus, l'opinion publique n'est pas une variable indépendante et elle est souvent influencée par les observations des médias et quelques anecdotes. Il est vrai que la plupart des gens ont encore peu d'expérience directe de la réforme du bien-être social ou des familles vivant aux crochets de l'État.

2.5 La réduction du déficit et le transfert des responsabilités caractérisent la réforme du bien-être social au Canada et aux États-Unis

À part le nombre croissant de cas, les inquiétudes concernant la composition de la clientèle, ainsi que les effets sur les enfants, signalons deux facteurs politiques et économiques d'importance pour la réforme du bien-être social.

- Les gouvernements cherchent de plus en plus à réduire les déficits et à limiter leurs domaines d'intervention.

- Les responsabilités ayant trait à l'aide sociale sont transférées au niveau des provinces, des territoires et des États et, dans une moindre mesure, au niveau des municipalités, des régions et des comtés.

Après que les récessions des années 80 et du début des années 90 ont démontré de quelle façon le service de la dette limitait la politique gouvernementale, la réduction des dépenses en est devenue un objectif central. Bien que nous ne puissions chercher ici à éclaircir les motifs de la réduction du déficit, elle a des incidences directes sur la politique sociale et économique en général et sur la réforme du bien-être social en particulier. Nous décrivons plus loin l'historique des programmes d'aide sociale et les réductions correspondantes des dépenses fédérales, provinciales et territoriales au Canada.

Les responsabilités fédérales, provinciales et territoriales ont également évolué, les provinces et les territoires ayant maintenant une plus grande marge de manœuvre pour définir et concevoir les politiques sociales et économiques. Comme nous l'indiquons plus loin, depuis l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), moins de conditions se rattachent à la conception et à l'exécution des programmes d'aide sociale des provinces et des territoires, qui n'ont pas à y verser en contrepartie les fonds investis par le gouvernement fédéral.

Ce nouvel arrangement comporte plusieurs avantages. Comparativement au gouvernement fédéral, les administrations provinciales et territoriales entretiennent des liens plus étroits avec les entreprises et sont peut-être plus aptes à déterminer les besoins locaux et à évaluer les incidences sur le marché du travail. Dans certains secteurs de compétence, la responsabilité à l'égard de l'exécution des programmes peut être transférée au niveau régional et sous-régional, ce qui resserre les liens entre les responsables des programmes et les marchés du travail qu'ils servent. La plupart des administrations fédérales, étatiques, provinciales ou territoriales jugent que l'orientation vers le marché du travail local est celle qui convient le mieux aux programmes pour les assistés sociaux et aux stratégies relatives au marché du travail qui s'y rattachent.

Autre avantage du point de vue des administrations étatiques, provinciales ou territoriales, c'est que le financement fédéral est maintenant versé sous forme de subvention globale leur permettant d'élaborer des programmes individuels sur lesquels le gouvernement fédéral exerce relativement peu de contrôle direct.

Certains craignent que le transfert des responsabilités et la perte de conditions nationales ne se traduisent par un ensemble de politiques disparates. Selon la législation canadienne actuelle, le gouvernement fédéral n'exerce plus autant de contrôle et n'a aucune responsabilité législative à l'égard des dépenses au titre du bien-être social dans les provinces et les territoires. Une variation interrégionale des politiques est une nette possibilité, mais voilà précisément le sens du transfert de l'administration du bien-être social.

Les changements apportés à la législation fédérale aux États-Unis favorisent un « processus de transfert » semblable. Toutefois, la législation américaine concernant l'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF)[5] comporte des limites temporelles qui obligent les États à atteindre certains objectifs fédéraux pour garantir un certain niveau de financement ultérieur. Cela incite fortement les États à revoir leurs régimes et à atteindre des objectifs de taux de participation et de réduction du nombre de cas pour satisfaire aux normes nationales. C'est pourquoi la réforme du bien-être social aux États-Unis revêt une certaine urgence qui n'existe pas au Canada.

2.6 Les réformes canadiennes du bien-être social ne datent pas d'hier

On peut penser que la réforme du bien-être social au Canada est une nouveauté, mais l'objectif de réforme existait au début des années 80 et s'est poursuivi jusque dans les années 90. Les changements apportés au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) sont l'aboutissement de changements législatifs et philosophiques qui ont contribué à redéfinir les programmes d'aide sociale des provinces. En même temps, les récents changements stratégiques ont rehaussé le profil de la réforme de l'aide sociale.

La première politique canadienne d'importance en matière de bien-être social fut l'adoption de la prestation familiale par un certain nombre de provinces en 1916 et 1935.

5 Nous discutons de cette législation plus à fond dans une partie ultérieure du présent rapport.

Dans le cadre de ce programme, les mères à faible revenu admissibles touchaient des prestations mensuelles en argent. Une fois ce programme établi, il offrait une solution de rechange à l'emploi à plein temps, même si le travail à temps partiel était toujours encouragé. Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses femmes actives devaient renoncer à leur emploi pour faire place aux soldats qui revenaient de la guerre, et l'on décourageait le travail à temps partiel chez les parents seuls. Essentiellement, l'aide sociale retournait à une forme d'assistance, et le nombre de cas était relativement faible.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), lorsqu'il a été mis sur pied en 1966, prévoyait que le fédéral allait en partager les coûts avec les provinces et les territoires. Conformément à cette entente de financement, les provinces et les territoires déterminaient l'aide sociale en fonction des « besoins », c'est-à-dire les exigences budgétaires et un examen des ressources (l'admissibilité reposant sur l'ensemble des revenus et des biens de la famille). De plus, les provinces et les territoires devaient offrir des services aux demandeurs sans critère de résidence et, surtout, le versement des prestations ne s'accompagnait d'aucune obligation de formation ou de travail.

En septembre 1985, le ministre fédéral et les ministres provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux se sont réunis et se sont entendus sur une stratégie en sept points visant à maximiser l'utilisation de la stratégie Planification de l'emploi (PE), du Régime d'assistance publique du Canada et d'autres programmes d'emploi pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver et à conserver des emplois. Parmi les sept points de la stratégie, on retrouvait la négociation d'objectifs de participation à la PE de la part des bénéficiaires de l'aide sociale; la modification des lignes directrices du RAPC de façon à inciter davantage les bénéficiaires à participer aux mesures de formation et d'emploi; et l'augmentation du nombre de possibilités d'éducation et de formation offertes (Hunter, 1993).

La plus récente série de réformes du bien-être social remonte au moment où le gouvernement fédéral a limité la croissance des cotisations au RAPC au titre des dépenses pour le bien-être social en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique (les provinces dites « nanties »). Ce tour de vis fiscal a incité ces provinces à envisager des façons de réduire leurs dépenses en matière d'aide sociale. Certains laissent entendre que le relèvement du niveau des prestations en Ontario, pendant la récession de 1990, a poussé le gouvernement fédéral à trouver des moyens de limiter son obligation en vertu du RAPC.

En 1996, la création du TCSPS a fait avancer le processus de réforme du bien-être social. Le TCSPS a fait en sorte d'éliminer tous les critères applicables aux programmes de bien-être social en vertu du RAPC, sauf les conditions de résidence. Bien que les provinces et les territoires doivent encore fournir de l'aide sociale à tous les particuliers, peu importe le moment où ils y ont élu domicile, les versements du TCSPS ne sont pas conditionnels, de sorte que les provinces et les territoires ont plus de liberté qu'à l'époque du RAPC pour essayer différentes formules en matière de réforme du bien-être social[6]. À noter cependant

6 Certains informateurs clés ont affirmé qu'il était possible de tenter des expériences dans le cadre du RAPC, alors que d'autres ont souligné la plus grande liberté de créer des programmes innovateurs en vertu du TCSPS.

que les réformes du bien-être social allaient déjà bon train dans bien des provinces et des territoires avant la création du TCSPS, puisque le plafonnement du RAPC laissait prévoir la fin de ce régime.

Il faut signaler que d'importants changements se produisaient en parallèle : la réforme de l'assurance-emploi et les compressions des dépenses fédérales au chapitre des programmes sociaux et de la santé. Par exemple, en modifiant les critères applicables à l'assurance-emploi, le gouvernement a fait en sorte d'accroître les pressions qui s'exercent sur les programmes d'aide sociale, puisque les personnes qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi, dont les prestations sont de faible niveau ou dont la période de prestations se termine, se tournent vers l'aide sociale. La création de la Prestation nationale pour enfants (PNE) est une autre nouveauté importante. La PNE apporte un supplément d'argent aux familles à faible revenu, tout en encourageant les provinces et les territoires à réinvestir dans des programmes qui contribuent à lutter contre la pauvreté infantile et à promouvoir l'intégration à la population active. De plus, la PNE étend le soutien aux familles à revenu modique ou moyen (et pas seulement aux bénéficiaires de l'aide sociale) et, pour les familles canadiennes, il s'agit d'un programme plus efficace, non stigmatisant, fondé sur le revenu.

Depuis la mise en œuvre du TCSPS, les provinces et les territoires ont amélioré leur menu de programmes de transition entre le bien-être social et le travail et ils mettent maintenant un accent plus prononcé sur l'employabilité (Gorlick et Brethour, 1998a). Certaines provinces ont entrepris d'élargir l'accès aux mesures de formation et de soutien, quoiqu'elles continuent essentiellement de reposer sur la participation aux programmes. Le RAPC était interprété de telle façon que quiconque travaillait à plein temps était considéré comme « n'étant pas dans le besoin ». En vertu de la nouvelle législation, les provinces et les territoires sont davantage habilités et encouragés à faire l'essai d'autres programmes de transition entre le bien-être social et le travail, dont des placements communautaires (du travail communautaire en échange de prestations ou peut-être d'un salaire). Les besoins sont définis de façon plus générale, et les assistés sociaux peuvent maintenant faire état d'un revenu salarial supérieur tout en continuant d'avoir droit à un certain soutien. La plupart des provinces et des territoires s'en remettent maintenant à des stratégies d'emploi, en particulier des activités à court terme telles que la recherche d'emploi, la préparation d'un curriculum vitæ et une formation rapide en tant que principales politiques favorisant le travail.

Même si les mesures de réforme apportées au Canada ne prévoient pas de limites de temps, la plupart des provinces et des territoires réduisent ou éliminent les prestations versées aux clients aptes au travail qui refusent de participer à des activités de formation ou de recherche d'emploi. Dans certains secteurs de compétence, les sanctions (réductions des prestations) ont pour objectif d'accroître la participation à d'autres genres d'activités, par exemple le counselling, le bénévolat ou la hausse du niveau d'alphabétisation, en vue de favoriser une certaine intégration au marché du travail. Toutefois, les provinces et les territoires canadiens utilisent les sanctions avec beaucoup de modération.

En offrant une subvention globale, le gouvernement fédéral renonce de toute évidence à son pouvoir de stipuler comment l'aide sociale doit être organisée. Les administrateurs du

bien-être social aux États-Unis comme au Canada soulignent que les récentes mesures de réforme leur ont donné d'importants pouvoirs discrétionnaires dans la conception des programmes.

TABLEAU 1
Historique des réformes législatives au Canada

Loi	Période	Description
Prestation familiale (compétence provinciale)	1916-1935	• Pour la première fois, les mères à faible revenu admissibles avaient droit à des prestations mensuelles en espèces. • Il s'agissait d'une solution de rechange à l'emploi à plein temps, même si le travail à temps partiel était encouragé.
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	1966-1996	• Partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces ou les territoires (P/T). • Les P/T étaient tenus de déterminer l'aide sociale en fonction des besoins, mesurés d'après leurs propres critères. • Les services devaient être offerts aux particuliers peu importe le moment auquel ils ont élu domicile dans la province ou le territoire. • Il n'y avait aucune obligation de travail communautaire ou autre à remplir pour recevoir les prestations de bien-être social. Celles-ci étaient fondées uniquement sur les besoins. • En 1990, le gouvernement fédéral a plafonné son financement du RAPC afin de limiter les augmentations annuelles consenties à l'Alberta, à l'Ontario et à la Colombie-Britannique au titre des dépenses pour le bien-être social. Les provinces pouvaient continuer de dépenser à leur gré.
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)	1996 — à aujourd'hui	• Élimination de l'encadrement fédéral des programmes de bien-être social, tel qu'il existait en vertu du RAPC. • Le TCSPS est une subvention globale, combinant le financement des transferts de bien-être social, de l'éducation postsecondaire et de la santé. • Le transfert net global était inférieur au transfert total précédent (il est passé de 29,4 milliards de dollars en 1996 à 25,1 milliards de dollars en 1998). • Seule la condition de résidence prévue par le RAPC a été maintenue. Le « principe » du programme de santé est demeuré.

Dans le cadre de ce processus de restructuration, de nombreux secteurs de compétence ont décentralisé la prestation des services d'aide sociale. Les grandes provinces comme l'Alberta et l'Ontario acceptent un apport considérable des localités dans la conception et la mise en œuvre du programme d'aide sociale, tandis que la gestion en demeure centralisée dans les petites provinces, particulièrement celles de l'Atlantique. La décentralisation dans les provinces plus vastes s'explique par le fait que diverses composantes de la réforme du bien-être social doivent être réglées avec précision et être mieux intégrées aux débouchés locaux en matière d'emploi. En même temps, les clients peuvent profiter d'interventions adaptées. Le tableau 1 résume l'historique des réformes législatives des programmes d'aide sociale au Canada[7].

2.7 Les États-Unis ont adopté une politique globale de réforme du bien-être social

Au cours de la dernière décennie, les États-Unis se sont concentrés plus que tout autre pays sur la réforme du régime de bien-être social et l'expérimentation en la matière. Ils ont continuellement évalué et mis à l'essai des stratégies d'éducation et de formation (aussi bien générales que propres à l'aide sociale) afin de relever les « pratiques exemplaires » et d'en encourager la mise en œuvre.

Lorsque nous comparons les régimes de bien-être social du Canada et des États-Unis, comme dans la présente communication, plusieurs mises en garde s'imposent. Une importante distinction entre le Canada et les États-Unis a trait à l'étendue de l'admissibilité aux fins du système canadien de sécurité du revenu. Cela témoigne en partie du rôle accru que joue le gouvernement au Canada, conformément aux attentes des Canadiens.

Comparativement aux régimes de bien-être social qui existent au Canada, ceux des États-Unis prévoient généralement des prestations moins élevées et mettent davantage l'accent sur la transition entre le bien-être social et le marché du travail. Les États-Unis offrent également d'autres mesures de soutien aux personnes à faible revenu, particulièrement les coupons alimentaires et le régime d'assurance-maladie Medicaid, qui se démarquent du modèle canadien. De plus, le salaire minimum est moins élevé aux États-Unis et la mobilité d'emploi, plus grande.

L'administration Clinton a entrepris la phase la plus récente de la réforme du bien-être social en 1993, en autorisant les États à demander des dispenses au chapitre de l'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC). En vertu de ces dispenses, les États pouvaient élaborer des programmes expérimentaux de transition entre le bien-être social et le monde du travail qui s'écartaient de la loi régissant l'AFDC. Dans de nombreux cas, ces programmes de dispenses ont été appliqués à l'échelle de l'État, après l'adoption de la Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act (PRWORA) et la création de la subvention globale d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF) en 1996. Même si la création de la TANF marquait le début officiel de la réforme du bien-

[7] L'annexe A présente les récentes modifications législatives dans chaque province et territoire.

être social aux États-Unis, ses origines remontent plus loin en arrière. Voici quelques-unes des caractéristiques essentielles de la TANF :

- En établissant le financement fédéral en fonction des niveaux historiques et en donnant aux États davantage de pouvoirs discrétionnaires au chapitre des dépenses, le gouvernement fédéral limitait les risques qu'il allait assumer si le nombre de cas augmentait, tout en créant un incitatif qui allait amener les États à réduire le nombre de cas.

- Les adultes sont tenus de participer à une intervention axée sur l'emploi, sous une forme ou une autre, après avoir reçu des prestations de bien-être social pendant tout au plus 24 mois.

- Les États sont autorisés à réduire ou à éliminer les prestations des personnes qui ne remplissent pas les obligations liées aux interventions axées sur l'emploi.

- La loi prévoit que tous les versements fédéraux aux États à l'égard des bénéficiaires du bien-être social prennent fin après une utilisation totale de 60 mois. Les États ont le pouvoir discrétionnaire d'exempter une partie de leurs cas de cette exigence.

- L'expérimentation et la variété des programmes ont été accrues, tant à l'intérieur des États que d'un État à l'autre.

Ce dernier élément est important, en ce sens que les États à titre individuel ont maintenant plus de latitude pour concevoir des programmes qui vont répondre à leurs besoins particuliers. Aussi, la culture d'évaluation et de recherche qui accompagne la politique sociale aux États-Unis est préservée, et c'est la raison pour laquelle bon nombre des enseignements et des leçons que nous pouvons tirer de la réforme du bien-être social proviennent de l'expérience américaine. On pourrait soutenir, avec une certaine prudence, que les mêmes leçons s'appliquent au Canada. En général, l'évaluation des réformes du bien-être social et des interventions sur le marché du travail n'a pas soulevé le même intérêt et reçu le même financement au Canada qu'aux États-Unis.

Comme chaque État a mis en œuvre un ensemble différent de politiques, les conditions sembleraient particulièrement bien se prêter à un bilan, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Comme la réduction du nombre de cas est la mesure commune de la réussite, la plupart des États affichent une réduction du nombre de bénéficiaires à la faveur de la croissance économique[8]. Des États qui ont pourtant des approches radicalement différentes en matière de réforme du bien-être social atteignent des niveaux semblables de « réussite ». Par conséquent, tant que des politiques aussi dissemblables semblent se traduire par le même niveau de réduction du nombre de cas, bien des enseignements tirés

8 Le nombre de cas diminue en partie parce que les personnes touchant des prestations de bien-être social trouvent du travail, et en partie parce que l'amélioration de la conjoncture économique ralentit l'arrivée de nouveaux bénéficiaires ou le retour d'anciens bénéficiaires. Comme jusqu'à 40 % des bénéficiaires quittent le régime de bien-être social sans aucune intervention, la réduction des admissions fait automatiquement baisser le nombre total de cas.

de la réforme du bien-être social découlent d'approches différentes et sont difficiles à déterminer. Le tableau 2 présente l'historique des changements législatifs qui ont marqué la réforme du bien-être social aux États-Unis.

TABLEAU 2
Historique de la réforme législative aux États-Unis

Loi	Période	Programme	Description
Aid to Families with Dependent Children (AFDC).	1935-1996		• À sa création en 1935, ce programme d'aide aux familles ayant des enfants à charge portait le nom « Aid to Dependent Children » (ADC). • Gestion assurée par les États et financement partagé avec le gouvernement fédéral. • Les États fixent leur propre niveau de prestations et établissent les critères financiers et l'admissibilité sous réserve des limites et des règlements fédéraux. • La grande variation des niveaux de prestations des États a persisté jusqu'au retrait de l'AFDC en 1996.
	1967-1988	Work Incentive Program (WIN)	• Ce programme d'incitation au travail est le premier programme d'emploi et de formation à grande échelle pour les bénéficiaires de l'AFDC. • Obligation pour certains bénéficiaires du bien-être social de suivre une formation. • Incitations pécuniaires au travail (exemptions de la rémunération) modifiant la formule de calcul des prestations d'AFDC. Possibilité pour les travailleurs de conserver une partie de leur revenu gagné et augmentation du niveau global des prestations.
Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA)	1981-1996 (volet du bien-être social)		• Retrait du programme d'exemptions de la rémunération de l'AFDC, établi dans le cadre du WIN. • Modification des critères d'admissibilité aux fins de l'AFDC, interdisant aux États d'accorder des prestations à quiconque gagnait plus de 150 % de la prestation de l'État pour les besoins. Taux porté par la suite à 185 %. • États autorisés à offrir leurs propres programmes de démonstration WIN.

TABLEAU 2 (suite)
Historique de la réforme législative aux États-Unis

Loi	Période	Programme	Description
Job Training Partnership Act (JTPA)	1982 à aujourd'hui	Varie selon l'État	• Partenariat entre le gouvernement fédéral, les États et des organismes privés. • Services de formation professionnelle pour les adultes et les jeunes défavorisés, les travailleurs déplacés et d'autres personnes ayant d'importants obstacles à l'emploi. • Évaluation rigoureuse imposée. • L'intégration aux programmes de bien-être social varie selon l'État.
Family Support Act (FSA)	1988-1996 (volet du bien-être social)	Job Opportunities and Basic Skill Training Program (JOBS)	• Autorisation de mise en place du programme de formation de base et de préparation à l'emploi JOBS en remplacement du WIN. • Programme axé sur l'éducation de base, l'éducation corrective et l'acquisition d'aptitudes professionnelles. • Comme dans le cas du WIN, les participants sont tenus de suivre une formation.
Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)	1996 à aujourd'hui	Temporary Assistance for Needy Families (TANF)	• Remplacement de l'AFDC par l'aide temporaire pour les familles nécessiteuses (TANF). • Retrait de l'autorisation expresse du programme JOBS par l'intégration de son financement à la nouvelle subvention globale sur laquelle repose la TANF. • Financement basé sur les niveaux historiques, plus grande liberté de financement pour les États et limite de l'exposition du gouvernement fédéral au risque et au coût se rattachant à l'augmentation du nombre de cas. • Obligation pour les adultes d'exercer un emploi créé par l'État après une période maximale de 24 mois. • États autorisés à réduire ou à supprimer les prestations des personnes qui ne s'acquittent pas des obligations de travail. • Les paiements fédéraux aux bénéficiaires du bien-être social doivent prendre fin après cinq ans (60 mois), tous épisodes de bien-être social confondus. Les États ont certains pouvoirs discrétionnaires pour exempter une partie de leurs cas. • Les immigrants aux États-Unis n'ont pas droit à la TANF, à Medicaid et aux coupons alimentaires pendant leurs cinq premières années de résidence au pays. • Les étrangers en situation irrégulière sont exclus des programmes liés aux ressources.

2.8 D'autres pays de l'OCDE modifient leurs politiques sur le bien-être social

Les régimes d'aide sociale et de sécurité du revenu des pays de l'OCDE situés à l'extérieur de l'Amérique du Nord ont subi des contraintes semblables au cours de la dernière décennie. La croissance des dépenses des années 90 a coïncidé avec l'accentuation des difficultés économiques, d'où une hausse des transferts de revenu basés sur le droit catégorique. Quatre thèmes s'en dégagent :

- Les prestations d'assistance de courte durée, en particulier les prestations de chômage, ont nettement augmenté;
- L'augmentation du recours aux prestations destinées aux personnes aux prises avec de graves difficultés (p. ex., les personnes ayant une incapacité) ne semble pas liée à une augmentation de la fréquence des problèmes de santé permanents ou chroniques;
- Les prestations d'aide à la transition (p. ex., les rentes anticipées) sont devenues une voie « normale » pour bien des travailleurs âgés qui mettent fin à leur emploi;
- Les taux de remplacement[9] des prestations (pas simplement des prestations d'aide sociale) établis lorsque la demande de main-d'œuvre était forte sont jugés non viables (OCDE, 1998, Comprendre l'exclusion).

La croissance des taux de chômage dans certains pays, en particulier chez les jeunes, a contribué à mettre à rude épreuve les services d'aide sociale existants. Bien que les difficultés auxquelles fait face chacun des pays varient, la plupart ont dû définir le lien entre les niveaux de prestations et l'incitation financière au travail (c.-à-d., le *taux de remplacement*). Certains pays ont suivi un processus de réforme semblable à celui du Canada et des États-Unis, en mettant davantage l'accent sur la transition entre le bien-être social et le travail et en cherchant des façons d'aider les gens à obtenir un emploi et à le garder. D'autres ont resserré les critères d'admissibilité et réduit les prestations. Une fois de plus, l'offre de main-d'œuvre ne représente qu'une facette du problème, et les réformes particulières du bien-être social s'inscrivent vraisemblablement dans un vaste processus de développement économique. Voici un sommaire de récentes réformes du bien-être social mises en œuvre dans certains pays de l'OCDE.

2.8.1 La Suède

Les analystes des politiques sociales donnent souvent le modèle suédois comme exemple de programme d'aide sociale éclairé et efficace. Depuis quelque temps en Suède, on s'attend à ce que les mères seules travaillent, comme tous les autres citoyens adultes d'ailleurs. En fait, les deux principaux objectifs de la politique suédoise sont de « normaliser » la position des mères seules et d'offrir des mesures de soutien connexes afin qu'elles puissent prendre soin des enfants et travailler à un salaire raisonnable.

---

9 Le « taux de remplacement » est le ratio entre les prestations d'aide sociale et le revenu tiré d'un travail. Il sert à mesurer la « générosité » de l'aide sociale par rapport au travail.

Le système suédois prévoit d'importants services publics de garde d'enfants, la priorité étant accordée aux mères seules; de généreux congés parentaux payés; des allocations d'entretien des enfants garanties par l'État; et un engagement de solidarité salariale et de plein emploi. En outre, les Suédois qui touchent des prestations d'aide sociale ou d'assurance-chômage doivent prendre part à des programmes de travail ou de formation. Ils peuvent aussi être tenus d'accepter un « emploi convenable », sans quoi ils risquent de perdre leurs prestations.

Les familles suédoises doivent gagner un revenu significatif avant que le travail ne soit financièrement avantageux par rapport à l'aide sociale. Même au niveau de rémunération moyen, il n'y a pas ou presque pas d'incitation financière immédiate à travailler. Dans certains cas, il peut être désavantageux pour une famille qu'un de ses membres se mette à travailler. De plus, depuis janvier 1995, la Suède n'offre aucune exemption de la rémunération, l'aide sociale diminuant d'un dollar pour chaque dollar gagné. Ainsi, les particuliers sont peu encouragés à combiner une rémunération à temps partiel aux prestations, car aucun gain financier ne s'y rattache.

Dans l'ensemble, cette approche se révèle coûteuse et elle est associée aux niveaux d'imposition les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. Récemment, en raison du ralentissement de l'économie et du déficit élevé du secteur public, la Suède a réexaminé sa politique sociale dans l'espoir de mettre en œuvre certaines réformes du bien-être social. Les taux de remplacement sont passés de 90 % (au début des années 90) à 80 % (en janvier 1998). De plus, les sanctions en matière de versement des prestations sont passées de 20 jours à 60 jours lorsqu'une personne sans emploi refuse une offre de travail ou de formation, tandis que l'accès aux paiements de transfert est maintenant régi de façon plus stricte par l'application rigoureuse de critères d'admissibilité (Kalish et coll., 1998).

2.8.2 *La Finlande*

Le régime d'aide sociale de la Finlande ressemble à celui de la Suède. En Finlande comme en Suède, il y a moins de différenciation entre les femmes et les hommes en ce qui a trait à l'activité sur le marché du travail que dans les autres pays de l'OCDE. Le taux d'activité des parents seuls est le même que celui des parents ayant un conjoint. À l'exception du fait qu'on leur assure des services de garde d'enfants, les parents seuls ne sont pas traités comme un groupe ayant des privilèges particuliers.

Sur le plan législatif, la Finlande est dotée d'un système à trois niveaux comprenant une assurance-chômage volontaire, un régime national obligatoire de prestations et une aide sociale locale administrée par les municipalités. Les taux sont fixés par le Parlement national. Les taux de remplacement en vigueur en Finlande sont élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE, mais quelque peu inférieurs à ceux des autres pays scandinaves (le Danemark, la Norvège et la Suède). Les familles doivent gagner un revenu significatif avant que le travail ne soit financièrement avantageux par rapport à l'aide sociale. Même au niveau de rémunération moyen, il n'y a pas ou presque pas d'incitation financière immédiate à travailler. En Finlande, l'aide sociale sert de niveau de revenu minimal; les personnes dont le revenu net est inférieur à ce seuil peuvent recevoir des « suppléments » même si elles sont employées (OCDE, 1998; Eardley et coll., 1998).

Tout comme la Suède, la Finlande considérait généralement un chômage élevé comme une anomalie. Toutefois, contrairement à la Suède, la Finlande n'a jamais affiché un taux d'activité élevé; en fait, ce taux est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Les taux de chômage croissants inquiètent les administrateurs de l'aide sociale. Par exemple, en 1995, 13 % de la population finlandaise âgée entre 15 et 64 ans était sans emploi.

La situation des jeunes est particulièrement préoccupante. Après une vingtaine d'années de stabilité, la proportion des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) est tombée de 66 % à 49 % entre 1990 et 1994. Les jeunes de moins de 18 ans n'ont pas droit aux prestations standard dont peut se prévaloir la population adulte. Les jeunes sont surtout pris en charge par les services d'emploi en collaboration avec les bureaux municipaux du bien-être social et de l'éducation, y compris les programmes pour les jeunes sans emploi (OCDE, 1998).

Ces dernières années, la Finlande a réformé son système de sécurité sociale pour que le revenu tiré d'un travail soit toujours supérieur aux prestations de sécurité sociale. Ces réformes consistaient notamment à modifier le système de soutien aux jeunes enfants, à coordonner les arrangements salariaux et la protection des chômeurs, et à restructurer l'allocation de subsistance. Les modifications apportées au système de sécurité sociale alliées à la réforme fiscale (réduction générale du barème de l'impôt, réduction des taxes municipales des gagne-petit et réduction du fardeau de cotisations des personnes assurées) ont augmenté l'attrait de l'emploi faiblement rémunéré. La réduction de la sécurité du revenu a pour objectif d'inciter plus de gens à intégrer le marché du travail.

2.8.3 La Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont mis sur pied des régimes de bien-être social qui sont assez différents de ceux qu'on trouve en Amérique du Nord ou en Europe occidentale. De façon générale, la Nouvelle-Zélande garantit des niveaux de protection sociale de base aux personnes qui satisfont à des conditions minimales basées sur les besoins. En 1990, le National Party nouvellement porté au pouvoir a entrepris une importante réforme du bien-être social en délaissant le concept de l'homme soutien de famille. Ainsi, la prestation familiale universelle a été fusionnée avec l'aide sociale destinée aux familles à faible revenu. Le gouvernement a également resserré les critères d'admissibilité aux fins des programmes sociaux, a assuré une exécution plus rigoureuse des pensions alimentaires pour enfants et a réduit le financement de l'éducation, du logement et de la santé.

Les réformes particulières du bien-être social remontent à 1991. La prestation pour fins domestiques (s'adressant surtout aux mères à revenu modeste ayant des enfants à charge) a été réduite de 16,7 %. Toutefois, les mères seules pouvaient continuer d'en vivre jusqu'à ce que leur enfant le plus jeune atteigne l'âge de 16 ans, bien que ce seuil ait été réduit à 14 ans en 1997. Les niveaux de prestations ont été réduits pour certains groupes cibles, notamment de 24,7 % chez les jeunes célibataires « aptes au travail ». En outre, les programmes étaient de plus en plus ciblés sur certains groupes, en particulier les personnes n'ayant aucun autre moyen de subsistance.

En raison de ces changements, l'offre globale de main-d'œuvre a augmenté, bien que les jeunes de 16-17 ans poursuivent de plus en plus leurs études et soient moins actifs sur le marché du travail (Maloney, 1997). De plus, à la faveur des modifications du ciblage des prestations, la combinaison travail à temps partiel-prestations est une option plus viable et répandue (ministère du Travail de la Nouvelle-Zélande, 1995).

2.8.4 L'Australie

L'Australie a emprunté une voie légèrement différente de celle du Canada et des États-Unis et elle s'est montrée quelque peu plus conservatrice que la Nouvelle-Zélande. Environ 90 % des mères seules en Australie vivent de la pension de parent seul. Il s'agit d'une prestation hebdomadaire payable tant et aussi longtemps que le ménage compte des enfants âgés de moins de 16 ans. Aucune obligation de travail ne s'y rattache.

En Australie, la sécurité sociale (qui englobe le bien-être social) relève de la compétence fédérale, ce qui constitue une différence importante par rapport au Canada et aux États-Unis, où la prestation des services d'aide sociale est assurée au niveau provincial, territorial, étatique ou régional. Autre distinction, l'Australie offre une aide particulière aux parents seuls pour qu'ils puissent prendre soin de leurs enfants à la maison et ce, sans aucune attente en matière de travail.

Conformément à la réforme mise en œuvre au Canada et aux États-Unis, l'Australie a resserré les critères d'admissibilité et a accru le ciblage et la privatisation des services[10]. En 1994, le gouvernement de ce pays a adopté sa stratégie de promotion d'une nation au travail (*Working Nation*) qui prévoyait, d'une part, un système national de « gestion des cas » de chômage chronique et, d'autre part, un degré limité de concurrence sur le marché pour ce qui est de sa mise en œuvre, y compris une nouvelle orientation vers des ententes contractuelles. Cette stratégie s'est poursuivie jusqu'en 1996, lorsque le parti au pouvoir a changé et que le programme a été abandonné.

L'Australie continue de recourir de plus en plus au régime de la concurrence et à un système d'obligation réciproque prenant la forme d'ententes quasi contractuelles. En outre, les règles concernant la recherche obligatoire d'un emploi par les chômeurs sont appliquées de façon plus rigoureuse. Des programmes de travail obligatoire font l'objet d'essais auprès de jeunes chômeurs (âgés de 18 à 24 ans), tout comme des programmes d'emploi, d'éducation et de formation à l'intention des parents seuls (Australie, 1997). On a également expérimenté différentes incitations liées à la rémunération : ramener le taux de retrait à un niveau de revenu établi, et individualiser les paiements destinés à chaque membre d'un couple afin d'encourager les deux parents à participer au marché du travail. De plus, le gouvernement permet aux prestataires d'assurance-chômage de longue date, aux parents seuls et aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité de conserver temporairement leur carte-santé lorsqu'ils trouvent du travail. Ces changements et d'autres mesures favorisent l'employabilité, l'autonomie et la responsabilité individuelle.

---

10 La privatisation consiste à faire intervenir des entreprises privées dans la formation et le counselling des assistés sociaux.

2.8.5 *La Grande-Bretagne*

Contrairement aux autres pays européens, la Grande-Bretagne a connu des niveaux de chômage relativement stables au cours de la dernière décennie, et elle adapte ses politiques en conséquence. Le taux d'emploi chez les femmes augmente de façon constante depuis 1970, quoiqu'il demeure considérablement inférieur à celui des hommes. Les parents seuls sans emploi bénéficient d'un traitement d'exception et ne sont pas tenus de chercher du travail ou d'être disponibles pour le travail pour recevoir des prestations, comme c'est le cas dans les pays scandinaves. Toutefois, le crédit familial est structuré de manière à encourager les parents seuls à travailler à plein temps. Le chômage chez les jeunes est un problème social particulièrement inquiétant en Grande-Bretagne. Après une vingtaine d'années de stabilité, la proportion des jeunes (de 15 à 24 ans) ayant un emploi est tombée de 72 % en 1990 à 53 % en 1994.

Le ministère de la Sécurité sociale de la Grande-Bretagne assure l'application d'un régime national de prestations, dont des prestations d'assurance, des prestations non contributives et non liées aux ressources (prestation pour enfants et prestation d'invalidité) et des prestations liées aux ressources. Les trois principales prestations liées aux ressources sont le soutien du revenu (filet de sécurité pour les personnes sans travail), le crédit familial (prestation complémentaire à l'intention des familles ayant un revenu relativement faible) et des prestations au logement. Les administrations locales administrent ces dernières en fonction des lignes directrices et des règlements nationaux.

La Grande-Bretagne est un État unitaire plutôt que fédéral, et la plupart de ses politiques sociales sont de portée nationale. Ce sont les bureaux locaux des organismes nationaux qui dispensent les services de placement et les prestations d'aide sociale et de sécurité sociale. L'administration locale offre des services sociaux et éducatifs dans un cadre de réglementation rigoureux. L'assurance-maladie est subventionnée, et une prestation universelle pour enfants qui n'est pas liée aux ressources permet d'atténuer la pauvreté infantile. Comme au Canada, l'aide sociale est universellement accessible. La Grande-Bretagne offre également une aide liée aux ressources aux familles à faible revenu ayant des enfants et, dans certains secteurs pilotes, aux familles n'ayant pas d'enfants.

Le récent livre vert du gouvernement travailliste illustre le mieux le processus de réforme du bien-être social au Royaume-Uni. Ce livre vert s'articule autour de plusieurs objectifs, notamment :

- Le ciblage des programmes de transition entre le bien-être social et le travail sur les jeunes assistés sociaux;
- La priorité accordée aux programmes s'adressant aux chômeurs chroniques;
- La rationalisation et la modernisation du régime fiscal et du régime de prestations, de sorte à promouvoir les incitations au travail, à atténuer la pauvreté et le recours au bien-être social et à renforcer la vie communautaire et familiale (Walker, 1998).

En ce qui a trait au premier objectif, un « nouvel arrangement pour les jeunes » (New Deal for Young People) prévoit une aide intensive à l'intention des jeunes de 18 à 24 ans qui sont au chômage depuis six mois. Au bout de cette période, une stratégie de gestion des cas permet de déterminer si la meilleure solution passe par l'éducation, la formation ou un genre de placement professionnel. D'autres programmes s'adressant aux chômeurs chroniques, aux parents seuls et aux personnes ayant des incapacités ont été élaborés par la suite (ou sont en cours d'élaboration) selon un modèle semblable à la New Deal for Young People. L'établissement de partenariats plus étroits avec des employeurs du secteur privé constitue un autre objectif de la réforme du bien-être social, comme aux États-Unis et au Canada. Contrairement aux États-Unis, et plus à la manière du Canada, la Grande-Bretagne maintient un important filet de sécurité sociale pour lutter contre la pauvreté, compte tenu du fait que bien des pauvres sont victimes des circonstances plutôt que de leur indolence (Walker, 1998).

3. Bilan : Stratégies législatives

De récentes modifications législatives, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des provinces, des territoires ou des États, ont eu pour effet de changer les règles régissant les programmes de bien-être social. De façon générale, ces mesures législatives ont établi un nouveau cadre d'aide sociale, où les prestations sont de moins en moins considérées comme un « droit » et où un plus grand nombre de bénéficiaires sont tenus de réintégrer le marché du travail (s'ils sont jugés aptes à le faire). L'aide sociale devient davantage une mesure de soutien temporaire, un dernier recours pour les personnes incapables de subvenir à leurs besoins. Les partisans du processus de réforme appuient cette nouvelle mentalité qui met en valeur la responsabilité de chacun, ainsi que la nécessité et l'importance de travailler si les gens en sont capables. Les critiques prétendent qu'il n'y a pas assez d'emplois et que ceux qui existent sont souvent des emplois peu rémunérateurs et peu spécialisés qui ne favorisent pas beaucoup l'autosuffisance et l'estime de soi. À leur avis, les réformes législatives défont le filet de sécurité mis en place au cours de nombreuses décennies et ne font pas grand-chose pour lutter contre la pauvreté chez les adultes et les enfants[11].

Dans cette section, nous décrivons en quoi les politiques législatives influencent la réforme du bien-être social. Nous décrivons chaque facette et, dans la mesure du possible, nous en faisons l'évaluation afin de relever les enseignements tirés jusqu'à maintenant.

Principal élément de réforme	Caractéristiques
Législation/réglementation	Le gouvernement exige que les demandeurs du bien-être social qui appartiennent à des groupes particuliers (adultes célibataires, couples sans enfant et parents seuls ayant des enfants d'âge scolaire) travaillent ou cherchent du travail.
	Ceux qui refusent de chercher du travail ou de participer à une activité de formation risquent de voir leurs prestations réduites ou complètement éliminées. Aux États-Unis, la durée totale des prestations de bien-être social est également limitée.
	La prestation des services a été décentralisée.

3.1 Les réformes législatives ont pour objectif de réduire trois contre-incitations au travail

L'un des objectifs des récentes réformes législatives est d'accroître les incitations au travail. Les législateurs ont cherché avant tout à modifier les taux de remplacement — soit

11 L'annexe A contient un sommaire des récentes modifications législatives mises en œuvre au Canada.

le ratio entre les prestations d'aide sociale et le revenu provenant d'un travail — afin que le travail devienne l'option privilégiée. À cette fin, les décideurs ont tâché d'éliminer trois contre-incitations à quitter le régime d'aide sociale.

- **Le piège du chômage** — En général, le niveau minimal des prestations assure un soutien de base aux personnes qui en ont besoin. Chaque pays ou, lorsque les prestations ne sont pas fixées par le gouvernement fédéral, chaque secteur de compétence définit ce niveau minimal comme il le juge bon. Les salaires versés aux personnes ayant relativement peu de compétences et peu d'expérience sont bas. Lorsqu'il devient plus avantageux de chômer que de travailler, les particuliers font un choix. Le *piège du chômage* est appelé ainsi du fait que certains particuliers préfèrent demeurer sans emploi, l'ensemble des prestations de revenu qu'ils reçoivent alors étant supérieur au revenu qu'ils peuvent tirer d'un travail.

- **Le piège de la pauvreté** — Tous les programmes d'aide sociale prévoient des règles régissant la proportion du revenu gagné qu'un particulier peut garder pendant qu'il bénéficie de l'aide sociale. Ces « taux de retrait » sont généralement supérieurs à ceux qu'impose tout régime fiscal et, dans certains cas, ils réduisent les prestations de bien-être social de l'équivalent ou presque du revenu gagné (p. ex., un revenu gagné de 100 $ entraîne une réduction des prestations de 90 $). De nombreux programmes prévoient l'exemption d'un montant initial, disons la première tranche de 100 $, et l'application d'un taux marginal d'imposition au reste[12]. Étant donné que des taux de retrait inférieurs feraient en sorte qu'un plus grand nombre de gens auraient droit aux prestations liées aux ressources, il se peut que les bénéficiaires soient assujettis à des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) de 70 %, ce qui décourage les chômeurs de trouver un emploi temporaire ou à temps partiel et ce qui dissuade les personnes employées bénéficiant d'une aide liée aux ressources d'accroître leur rémunération.

- **Le piège de la dépendance** — Les assistés sociaux peuvent avoir droit à des mesures de soutien autres que des prestations de revenu, notamment des services de garde d'enfants, des subventions au logement, des soins de santé et des subventions au transport. Même si l'obtention d'un emploi se traduit par des gains directs modérés, il peut être tentant de continuer à dépendre de l'aide sociale en raison du coussin de sécurité que représentent les autres avantages (OCDE, 1998; Moffitt, 1992).

Ces prétendus « pièges » ne sont pas nouveaux et ils sont tous interdépendants. Ils témoignent du dilemme qui se trouve au cœur de la politique sur le bien-être social — comment assurer un niveau de soutien de base qui permet de lutter contre la pauvreté sans miner les efforts des travailleurs faiblement rémunérés?

L'équité horizontale entre les bénéficiaires du bien-être social et les personnes qui s'assurent un niveau de vie semblable par le travail est une source de préoccupation

---

12 Cet « impôt » est prélevé par voie de réduction des prestations de bien-être social versées. Tous les secteurs de compétence utilisent des procédés de détection de la fraude pour veiller à ce que les bénéficiaires observent les règlements.

importante pour tous les administrateurs du bien-être social. Pour éliminer le *piège du chômage*, de nombreux secteurs de compétence réduisent les prestations de bien-être social ou les laissent se déprécier sous l'effet de l'inflation, alors que d'autres, moins nombreux, gardent les niveaux de prestations constants ou, dans certains cas, les augmentent légèrement. Par conséquent, les taux de remplacement diminuent, et le travail devient une activité de plus en plus privilégiée. Plusieurs États américains, en particulier ceux du Sud (p. ex., le Mississippi et le Texas) maintiennent à dessein des niveaux de prestations très faibles de sorte que l'aide sociale représente moins une « option » qu'un moyen de subsistance très maigre de dernier recours. Au Canada, les prestations sont généralement plus élevées, quoiqu'elles aient diminué depuis le début des années 90 (Conseil national du Bien-être, 1998). Il est difficile d'en déterminer les effets sur la transition entre le bien-être social et le travail, puisque les réductions des prestations ne sont qu'une partie des mesures de réforme mises en œuvre dans une économie en pleine croissance[13].

En outre, le piège du chômage n'est pas uniquement un problème d'offre. La disparité entre ce que rapporte le bien-être social et ce que rapporte le travail traduit aussi la détérioration du marché du travail pour les personnes peu instruites. La « dualité du marché du travail » est un terme qui décrit la stratification générale du marché du travail en professions hautement spécialisées et très rémunératrices et en emplois peu spécialisés et faiblement rétribués. Le fossé qui se creuse entre ces strates et la détérioration des perspectives d'emploi des personnes peu instruites accroissent la disparité entre le mode de vie des bénéficiaires du bien-être social et celui des travailleurs. L'inégalité du revenu qui s'observe de plus en plus est une manifestation de ce problème (Burtless, 1995; Pavetti et Acs, 1996; Kalil et coll., 1998). Il se peut que les gens continuent de chômer et de toucher des prestations de bien-être social parce qu'il n'y a pas d'emplois ou que bon nombre de ceux qui existent sont des emplois faiblement rétribués et peu spécialisés qui n'offrent pas beaucoup de possibilités d'avancement. Dans le cas des personnes qui sont *inaptes à l'emploi* (en raison d'une déficience ou d'obstacles personnels), la réduction des prestations aurait simplement pour effet de diminuer leur revenu global, à moins que d'autres mesures de soutien ne leur soient offertes.

Les récentes réformes législatives ont pour objectif d'éliminer le *piège de la pauvreté* essentiellement par des exemptions accrues de la rémunération. Les preuves de l'efficacité de cette stratégie sont contradictoires. Certaines études américaines démontrent que cette stratégie contribue peu à accroître l'offre de main-d'œuvre, puisque les particuliers n'y voient pas une incitation à participer au marché du travail (Moffitt, 1992). Cela s'explique peut-être par la structure de la prestation, ou par le fait que les particuliers ne comprennent pas comment les réductions des prestations sont calculées, ce qui les empêche de prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, cette stratégie peut servir à d'autres fins, notamment à assurer aux particuliers un revenu combiné supérieur aux seules prestations d'aide sociale. Nous en discutons plus à fond à la section 5.1.

---

13 Des preuves empiriques démontrent que l'augmentation des prestations d'aide sociale peut faire baisser les taux d'emploi de certains groupes (Kapsalis, 1996).

L'élimination du *piège de la dépendance* est un autre objectif des récentes réformes du bien-être social. Cela s'applique particulièrement aux parents seuls, qui dépendent souvent de mesures de soutien connexes pour faire la transition entre le bien-être social et le travail. Les mesures de soutien à la transition et les mesures d'aide basées sur le revenu (plutôt que sur la participation à un programme) ont fait en sorte d'étendre le soutien à un nombre plus important de particuliers. Il en est question dans le cadre de notre examen des mesures de soutien connexes (section 6).

3.2 La plupart des secteurs de compétence prévoient des sanctions, bien qu'elles soient rarement utilisées

La plupart des secteurs de compétence ont des lois qui obligent les bénéficiaires de l'aide sociale à participer à des activités d'emploi ou de formation. À la faveur de la réforme du bien-être social, la participation obligatoire augmente chez certains groupes (les parents seuls), tandis que les sanctions s'étendent à une plus vaste gamme d'activités. En général, les sanctions servent à plusieurs fins :

- Les obligations de participation appuyées de sanctions peuvent décourager les demandeurs qui ont d'autres moyens de subsistance ou qui ne veulent pas recevoir des prestations de bien-être social s'ils doivent pour autant travailler. Décourager les demandes est une technique qu'emploient la plupart des administrateurs du bien-être social.

- Les sanctions signalent de façon concrète que le régime de bien-être social a changé et que les prestations seront réduites ou éliminées si les bénéficiaires ne répondent pas aux attentes qui leur sont imposées.

- Les gestionnaires de cas disposent d'un outil qui leur permet de motiver les clients qui risqueraient autrement de ne pas participer à des activités favorisant l'autosuffisance[14].

Bien que des sanctions soient en vigueur dans la plupart des secteurs de compétence canadiens, les administrateurs affirment que la vaste majorité des assistés sociaux ne sont pas tenus de participer à des programmes. Les sanctions en matière de bien-être social ne datent pas d'hier, mais on en fait davantage état, en particulier au Canada, maintenant que les programmes de bien-être social encouragent plus activement tous les assistés sociaux aptes à l'emploi à intégrer le marché du travail.

Les sanctions varient parmi les provinces et les territoires et elles dépendent énormément des conditions locales telles que l'offre de travail. Certains administrateurs considèrent les sanctions comme un outil qui leur permet de veiller à ce que les assistés sociaux respectent leur partie d'un contrat ou d'un plan de travail négocié (Gorlick et Brethour, 1998b). D'autres prétendent que le contrat est essentiellement « imposé » aux bénéficiaires, qui n'ont d'autre choix que de s'y plier ou de renoncer à leurs prestations (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

---

14 Voir Nightingale et Holcomb, 1997.

Au nombre de leurs outils législatifs, tous les États américains ont mis en œuvre des sanctions qui consistent à retenir une partie ou la totalité de la prestation d'un bénéficiaire ou de sa famille, s'il ne remplit pas l'obligation de travail (National Governors Association, 1998). La PRWORA stipule que les États doivent réduire les prestations d'aide payables à une famille au prorata de chaque mois où un bénéficiaire de la TANF refuse de participer à des activités de travail (le taux de réduction peut être supérieur, au gré de l'État)[15]. Les États ont une grande marge de manœuvre pour élaborer des politiques sur l'imposition de sanctions, notamment sur la durée et le montant des sanctions (Gallagher et coll., 1998). Quelques États semblent compter en grande partie sur les sanctions et la réduction des prestations, parallèlement à une économie en plein essor, pour réduire et, dans certains cas (p. ex., au Mississippi), presque éliminer le nombre de cas de bien-être social. En pareilles circonstances, les sanctions sont des moyens dont disposent les administrateurs du régime réformé de bien-être social pour forcer les personnes jugées admissibles à intégrer le marché du travail.

Ce n'est pas tout le monde qui pense que les sanctions sont nécessaires ou utiles à la transition entre le bien-être social et le travail. Plusieurs critiques de la réforme du bien-être social affirment que les assistés sociaux participent volontiers aux programmes bien structurés de transition entre le bien-être social et le travail[16] (entrevues menées auprès d'informateurs clés). En outre, la prise de sanctions contre les assistés sociaux viole l'un des principes fondamentaux établis aux termes du RAPC, car, au lieu de soutenir le revenu des personnes nécessiteuses, l'aide sociale devient un mécanisme punitif qui pénalise les pauvres pour leur pauvreté.

3.3 Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des limites de temps établies dans les lois américaines sur le bien-être social

À l'heure actuelle, aucune administration provinciale ou territoriale au Canada n'a établi de période maximale pendant laquelle un particulier peut toucher des prestations d'aide sociale. Certaines provinces (comme la Colombie-Britannique) ont fait l'essai de politiques qui prévoient des exemptions plus élevées de la rémunération pendant une certaine période, afin d'inciter les particuliers à faire la transition entre le bien-être social et le travail. Bien que ces politiques puissent ressembler en quelque sorte aux limites de temps en vigueur aux États-Unis, ce n'est pas la même chose. En général, les récentes réformes du bien-être social au Canada ne prévoient pas de limites de temps.

Contrairement au Canada, les États-Unis ont mis en œuvre deux genres de limites de temps : une limite de temps cyclique qui régit la durée des épisodes de recours au bien-être social, en plus d'une limite de temps globale. Tout d'abord, les particuliers qui reçoivent des prestations de bien-être social pendant un total cumulatif de 24 mois sont

15 Sous réserve de motifs valables et d'autres exceptions établies par l'État.

16 En général, un programme est dit bien structuré s'il offre suffisamment de prestations et de mesures de soutien à la transition.

assujettis à une obligation de travail. Au bout de 24 mois, les particuliers sont tenus de participer à des activités de travail, faute de quoi ils sont passibles de sanctions allant de la réduction à l'élimination de leurs prestations. De plus, les bénéficiaires sont limités à un total cumulatif de 60 mois de prestations de bien-être social versées aux termes d'un programme étatique financé par la subvention globale TANF. Les États qui permettent aux bénéficiaires de dépasser ces limites de temps risquent de perdre une partie de la contribution fédérale au titre de l'aide sociale.

La question centrale associée aux limites de temps, c'est de savoir comment et dans quelle mesure elles influent sur les décisions que prend une personne par rapport au marché du travail. Les assistés sociaux font face à différents choix selon le nombre de mois pendant lesquels ils ont reçu des prestations et, par le fait même, selon le nombre de mois admissibles qu'il leur reste. Ceux qui commencent à toucher des prestations peuvent prendre en considération leurs besoins futurs de recours au soutien du revenu. Cela pourrait les inciter à chercher du travail immédiatement de sorte à préserver une certaine période admissible si besoin est. D'autres bénéficiaires qui achèvent leur période d'admissibilité ont d'autant plus intérêt à chercher du travail puisque leurs prestations sont sur le point de prendre fin. Il est courant d'observer une augmentation de la capacité de recherche d'emploi vers la fin de la période de prestations d'aide sociale et d'assurance-emploi (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

L'une des difficultés liées à l'évaluation des limites de temps établies dans les programmes de bien-être social des États-Unis, c'est la nature variable de la législation de chaque État. Depuis la mise en œuvre de la TANF, les différents États américains ont adopté leur propre structure de limites de temps. Étant donné que la limite de cinq ans ne s'appliquera pas avant au moins 2002, il est difficile d'en estimer l'effet sur la réduction du nombre de cas. Lorsque les périodes de prestations étaient de courte durée, comme dans le cas du projet de restructuration du bien-être social du Vermont, une forte proportion d'assistés sociaux intégraient le marché du travail à l'approche de la date limite (Bloom et coll., 1998). Il faut un suivi plus poussé et détaillé pour vérifier ces constatations.

3.4 Les réformes législatives se sont traduites par une décentralisation et une diversification des programmes

Quoiqu'un grand nombre de provinces et de territoires aient tenté des expériences en ce qui a trait aux programmes avant l'élimination du RAPC, les changements législatifs et réglementaires prévoient une marge de manœuvre encore plus grande. Comme il en a été question précédemment, la création du TCSPS a renforcé une tendance des réformes de la politique sociale, le gouvernement fédéral intervenant moins dans les dépenses provinciales et territoriales au titre de l'aide sociale. Les réformes antérieures de l'assurance-emploi traduisent aussi l'évolution des relations fédérales-provinciales-territoriales et l'interdépendance entre ces paliers de gouvernement au chapitre du financement et de l'élaboration des programmes sociaux canadiens.

Bien que la plupart des provinces et des territoires canadiens aient des systèmes à palier unique, où l'administration provinciale ou territoriale établit les taux et les dispositions législatives orientant la prestation des services, la majorité préconise l'intégration de l'aide sociale aux marchés du travail locaux par la mise en œuvre de programmes municipaux ou communautaires. Comme l'indiquent Gorlick et Brethour, « les gouvernements s'en remettent de plus en plus à d'autres intervenants pour assurer la réforme des programmes de transition au marché du travail. Ils font appel au grand public, aux secteurs privé et sans but lucratif, aux divers gouvernements, aux quartiers et aux régions, aux associations raciales et ethniques et aux regroupements de personnes ayant des besoins particuliers » (1998b). À leur avis, ces partenariats ne sont pas très innovateurs, la participation de la plupart des « partenaires » du secteur privé découlant de subventions salariales. Ils en concluent que les programmes de transition entre le bien-être social et le travail « n'offrent pas aux communautés l'occasion de définir leurs propres problèmes et d'y trouver des solutions. Peu de programmes, sinon aucun, ont intégré des approches issues de la communauté pour créer des emplois qui soient durables dans cette communauté et répondent à ses besoins sociaux ». Bien qu'il existe des modèles viables de participation communautaire, ils sont sous-développés.

Néanmoins, dans certains secteurs de compétence, on retrouve beaucoup plus de partenariats municipaux et communautaires qu'ailleurs. Par exemple :

- En Ontario, le gouvernement provincial partage les coûts du programme Ontario au travail avec les municipalités et les Premières nations, qui, à leur tour, en assurent la mise en œuvre. Selon ce modèle, les administrations municipales et les Premières nations (et leurs agents d'exécution) créent des placements en milieu de travail auprès d'organismes communautaires sans but lucratif et d'autres organismes du secteur public. Ces placements offrent une expérience de travail et donnent accès à des services de recherche d'emploi, de préparation à l'emploi, d'acquisition de compétences de base, de formation professionnelle liée à un emploi et de placement dans un emploi rémunéré.

- Par le biais de son programme des choix rationnels, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest met l'accent sur les débouchés communautaires dans le cadre de programmes qui ne sont pas nécessairement axés sur le travail, par exemple le bénévolat et le counselling. Le gouvernement a adopté cette stratégie pour répondre au problème de la faiblesse de l'emploi dans certaines régions, tout en continuant de mettre l'accent sur le développement progressif. Le gouvernement a également eu recours à cette approche pour transférer des ressources aux collectivités des Premières nations et aux collectivités inuit qui se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.

- Dans certains États américains, les comtés peuvent élaborer leurs propres stratégies de bien-être social. Dans l'État de New York, par exemple, certains comtés ont recours à l'approche axée sur « le travail d'abord », qui met l'accent sur des stratégies d'emploi rapide, par exemple la recherche d'emploi et l'expérience de travail. D'autres comtés privilégient la formation et l'acquisition de compétences à plus long terme. Ainsi, le bien-être social peut être adapté en fonction des besoins locaux.

4. Bilan : Stratégies d'intégration à la population active à court terme

Au début de la série actuelle de réformes du bien-être social, les organismes canadiens et américains de bien-être social ont adopté une approche plus active pour amener les particuliers à devenir autosuffisants (c.-à-d. faire la transition entre le bien-être social et le travail). Le bien-être social redevenait, comme jadis, une mesure temporaire entre les périodes d'emploi. La plupart des secteurs de compétence préconisent « le travail d'abord » et mettent l'accent sur des stratégies d'intégration à la population active à court terme qui rattachent les programmes de bien-être social plus étroitement au marché du travail.

Quatre objectifs généraux ont orienté cette transformation :

- aider les assistés sociaux à obtenir un emploi régulier;
- faire de la participation à des activités de travail une condition à remplir pour recevoir des prestations de bien-être social;
- investir dans l'acquisition de compétences pour améliorer les possibilités d'autosuffisance économique d'un particulier ou d'une famille;
- offrir d'autres activités à ceux qui sont incapables de trouver du travail en raison d'obstacles personnels ou de l'absence de débouchés.

Bien entendu, les organismes de bien-être social ont des buts différents et ils poursuivent leurs objectifs différemment. La plupart définissent les demandeurs d'aide sociale *aptes à l'emploi* comme des « chercheurs d'emploi », tout en élargissant la population admissible aux fins d'une quelconque intervention liée au bien-être social. Dans beaucoup de secteurs de compétence, des évaluations et des plans de cas quasi contractuels établissent la responsabilité mutuelle du gestionnaire de cas et du client à l'égard de la transition entre le bien-être social et le travail. Ailleurs, on tente de détourner d'éventuels assistés sociaux vers d'autres programmes, s'il y a lieu, ou de les dissuader de recourir à l'aide sociale en insistant sur les attentes qui s'y rattachent.

Conformément à cette philosophie basée sur « le travail d'abord », on utilise de plus en plus de stratégies d'intégration à la population active (IPA) à court terme (axées surtout sur la recherche d'emploi et la préparation à l'emploi) pour accélérer la transition des particuliers entre l'aide et l'emploi, sans égard au genre d'emploi trouvé. Dans certains programmes d'IPA, la recherche d'emploi initiale peut être suivie d'une expérience de travail, ou d'activités d'éducation ou de formation de courte durée dans le cas des personnes qui sont incapables de trouver du travail. Ces stratégies doivent aider les particuliers à acquérir des compétences et une expérience de travail rapidement et permettre d'intégrer les bénéficiaires du bien-être social à un milieu de travail.

Principal élément de réforme	Caractéristiques
Stratégies d'intégration à la population active à court terme	Les gouvernements exigent de plus en plus que les demandeurs et les bénéficiaires d'aide sociale cherchent immédiatement du travail.
	Les gouvernements ont recours à l'orientation et à l'évaluation de l'employabilité comme mécanismes de « triage » pour diriger les bénéficiaires vers des interventions particulières, allant de l'aide à la recherche d'emploi jusqu'à des programmes prolongés de perfectionnement scolaire. Certains renoncent à ce processus et exigent que tous les participants commencent immédiatement une recherche d'emploi (habituellement pendant les trois à six premiers mois).
	Certains gouvernements utilisent des programmes d'expérience de travail (travail en échange de prestations, emplois subventionnés et création d'emplois) pour établir directement des liens entre les bénéficiaires et le monde du travail.

4.1 Il est difficile de définir l'« employabilité »

Dans la plupart des secteurs de compétence, la philosophie de transition entre le bien-être social et le travail est mise en valeur dès le premier contact. Lorsque les particuliers présentent pour la première fois une demande d'aide sociale, les travailleurs du bien-être social procèdent à une évaluation initiale de l'aide financière et de l'employabilité. Bien souvent, les travailleurs chargés de l'accueil font l'évaluation initiale lorsque les clients téléphonent pour demander de l'aide, puis ils tiennent une séance d'orientation au cours de laquelle les attentes relatives au programme sont expliquées. Dans certains secteurs de compétence, les éventuels nouveaux clients doivent passer par un réseau de prestation de services à guichet unique (voir ci-dessous). Il se peut même que les clients actuels fassent l'objet d'une évaluation rétrospective de l'employabilité afin qu'ils participent eux aussi au processus de formation.

En principe, l'évaluation de l'employabilité permet de répartir les clients dans trois groupes : ceux qui sont *aptes à l'emploi* (ceux qui ont une expérience de travail et une certaine instruction); ceux qui sont *aptes à la formation* (ceux qui, étant donné leur situation personnelle, peuvent suivre une formation); et ceux qui sont aux prises avec des *obstacles multiples* (des problèmes personnels ou familiaux qui les empêchent de suivre une formation ou de travailler). Ces catégories sont assez logiques. Une part importante des assistés sociaux retournent au travail sans qu'un programme spécial ne soit nécessaire, bien que le pourcentage varie selon le secteur de compétence, la nature du cas de bien-être social et l'offre de travail[17]. En établissant au départ le « profil » des cas, les travailleurs

17 Le fait qu'un certain pourcentage d'assistés sociaux retournent au travail sans aide peut aussi expliquer une partie de la réduction du nombre de cas en période de forte croissance. Si les nouvelles demandes d'aide sociale sont moins nombreuses et qu'un certain nombre d'assistés sociaux continuent d'abandonner le régime, le nombre de cas diminue sans aucune intervention particulière. Malheureusement, il n'y a pas de données suffisamment détaillées sur la dynamique des cas pour étudier cette hypothèse intéressante.

sociaux peuvent éventuellement repérer ceux qui profiteraient le plus d'une intervention à court terme et ceux qui font face à des obstacles beaucoup plus importants[18]. Il serait ainsi possible d'éliminer une partie des coûts « improductifs » qui sont liés à la formation de particuliers qui pourraient trouver du travail de toute façon, et d'orienter les services vers les personnes qui en ont le plus besoin.

L'efficacité de ces évaluations suscite un débat. L'« employabilité » est un concept très difficile à cerner et à définir, particulièrement chez ceux qui sont aux prises avec des obstacles à l'emploi. Les études démontrent que les tendances de l'emploi chez les personnes qui disent faire face à des obstacles sont semblables à celles des personnes qui ne signalent aucune entrave (Olson et Pavetti, 1997). Seules les personnes ayant peu de compétences de base dérogent à cette tendance. Ainsi, certains chercheurs affirment que les obstacles mesurés à l'emploi ne sont pas de bons prédicteurs de résultats et qu'ils ne devraient pas servir de critère pour la répartition des efforts de formation.

Par ailleurs, le rôle de ces évaluations varie considérablement parmi les secteurs de compétence. Dans la majorité des régions, les conseillers les plus compétents participent au processus. Cependant, il n'y a jamais eu d'examen systématique de la fiabilité de ces évaluations, et certains secteurs de compétence les ont tout bonnement abandonnées. Ils utilisent plutôt un modèle de la « survie » pour le triage des clients. Ceux qui ne réussissent pas à trouver du travail en l'espace de trois mois ont manifestement besoin d'une formation supplémentaire. Une approche centrée sur l'emploi, la gestion individuelle des cas et des programmes de formation taillés sur mesure pour ceux qui sont incapables d'obtenir du travail après la période initiale, tous ces éléments sont considérés comme des solutions de rechange viables aux évaluations formelles de l'employabilité. L'argument avancé par les administrateurs du bien-être social dans ces secteurs de compétence, c'est que les évaluations sont de mauvais prédicteurs et qu'elles ne permettent pas de déterminer quels clients sont véritablement en mesure d'obtenir du travail. Elles reposent sur des données déclarées volontairement par l'intéressé et elles recueillent peu d'information indépendante sur les antécédents en matière d'éducation et de travail. L'interaction entre l'éducation, l'expérience de travail et les obstacles familiaux ou personnels est complexe, ce qui réduit encore davantage la valeur des évaluations initiales (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

De plus, on a recours à d'autres stratégies pendant le processus d'accueil pour dissuader les demandeurs ou les diriger vers d'autres programmes. Les stratégies de dissuasion peuvent comprendre l'établissement d'ententes quasi contractuelles ou de plans d'action, de même que des séances d'orientation qui ont essentiellement pour objet de « faire peur » aux demandeurs et de les décourager de présenter une demande de bien-être social, compte tenu des exigences auxquelles ils devront se soumettre en vue de s'intégrer au marché du travail. Les stratégies de détournement sont des tactiques utilisées pour faire en sorte que les familles n'aient pas recours à l'aide sociale. Il peut notamment s'agir de

---

18 Selon les données du Conseil national du Bien-être, 50 % des cas semblent être des clients de longue date qui ont recours à l'aide sociale depuis plus de deux années consécutives et qui auraient besoin d'interventions soutenues.

paiements forfaitaires ponctuels ou de mesures de soutien connexes (soins de santé, services de garde d'enfants, autres services) qui aident très temporairement le particulier ou la famille à se sortir d'une mauvaise passe. Si le particulier touche de l'aide sociale par la suite, le montant du paiement forfaitaire ponctuel peut être recouvré. D'autres stratégies de détournement peuvent consister à diriger les demandeurs vers d'autres programmes qui leur conviennent mieux ou qui leur sont plus accessibles (p. ex., aide aux étudiants, assurance-emploi, programmes s'adressant expressément aux aînés ou aux personnes handicapées) [entrevues menées auprès d'informateurs clés; document de la NGA résumant les programmes TANF des États, 1998].

4.2 Les stratégies ciblées favorisent une intégration immédiate à la population active

L'une des idées fondamentales sur laquelle repose le processus de réforme du bien-être social consiste à redéfinir les demandeurs d'aide sociale de manière à les considérer comme des « chercheurs d'emploi ». Les administrateurs le font dès la demande de prestations afin d'informer le client que l'emploi rémunéré est la norme. La plupart des programmes axés sur « le travail d'abord », qui sont populaires aux États-Unis, intègrent immédiatement le demandeur au marché du travail par le biais d'un processus de recherche d'emploi (rédaction de c.v. et techniques d'entrevue) et de placement direct. La recherche d'emploi peut être autogérée, auquel cas le particulier cherche un emploi par lui-même et présente un relevé de ses recherches à l'organisme de bien-être social. La recherche d'emploi peut aussi être assistée de diverses façons : séance de groupe, counselling ou encadrement en privé, atelier, club de recherche d'emploi, accès à des banques téléphoniques, entraide. D'autres secteurs de compétence ont recours à des ateliers d'orientation au cours desquels les travailleurs chargés de l'accueil expliquent aux demandeurs qu'ils doivent chercher du travail ou suivre une formation pour pouvoir toucher des prestations de bien-être social.

En général, les études démontrent que les programmes axés directement sur l'emploi, en particulier l'aide à la recherche d'un emploi et l'expérience de travail à court terme, peuvent réduire le nombre de cas de bien-être social, accroître l'emploi et la rémunération (mais pas nécessairement de façon significative) et, dans certains cas, réduire les coûts du bien-être social[19]. Étant donné qu'il s'agit d'interventions de courte durée, leurs effets sont surtout prononcés dans les deux premières années suivant l'intervention, en particulier lorsque les participants sont contraints de chercher du travail (Strawn, 1998). Dans certains cas, la rémunération est restée constante au bout de deux ans (Hamilton et coll., 1997). Les possibilités d'augmentations salariales au fil du temps peuvent être attribuables à d'autres facteurs, notamment les débouchés sur le marché du travail, le

[19] Il est généralement reconnu que les programmes basés sur des stratégies d'emploi directes sont généralement rentables et peuvent aider les particuliers à trouver un emploi plus rapidement, à accroître les heures d'emploi et la rémunération, et à réduire les prestations de bien-être social (Nightingale et Holcomb, 1997). Plusieurs études ont fait état de niveaux accrus de rémunération et d'emploi (Friedlander et Burtless, 1995). D'autres chercheurs ont constaté une augmentation de l'emploi, mais des différences négligeables quant à la rémunération (Friedlander, Riccio et Freedman, 1994; O'Neill et O'Neill, 1997).

perfectionnement scolaire et les mesures de soutien à la transition. L'objectif principal des stratégies d'intégration rapide est d'établir le contact professionnel initial qui mènera à une activité de travail non subventionnée. Pour le reste, il appartient généralement à l'ancien assisté social de dénicher d'autres possibilités d'emploi.

À long terme, l'acquisition rapide de compétences liées au marché du travail (p. ex., techniques de recherche d'emploi, rédaction de c.v.) et le placement rapide ne semblent pas aider les clients à accéder à l'indépendance économique (Gueron et Paully, 1991). Les coûts du bien-être social diminuent parce que les particuliers travaillent plus et reçoivent par le fait même moins de prestations. Tout dépendant de la proportion de la rémunération à laquelle ils « renoncent », les bénéficiaires du bien-être social pourraient se retrouver ou pas dans une meilleure situation financière (Strawn, 1998). De nombreux clients pour qui les emplois faiblement rémunérés et peu spécialisés se succèdent sont obligés de cumuler plusieurs postes à temps partiel pour faire vivre leur famille. Le processus de recrutement et de licenciement est débilitant pour les clients dont le faible niveau de scolarité les empêche d'obtenir et de conserver un emploi stable.

Par ailleurs, ces stratégies ne sont pas aussi efficaces pour tous les bénéficiaires du bien-être social. Les données d'évaluation laissent entendre que, dans le cas des clients peu instruits qui font face à des obstacles d'ordre familial ou personnel, ces politiques à elles seules ne garantissent pas nécessairement des augmentations salariales qui leur permettent de se sortir de la misère et de devenir autosuffisants. Parmi les groupes qui bénéficient généralement le plus de cette approche à court terme figurent les femmes et les parents seuls (Fay, 1996).

Bien que les stratégies d'intégration à la population active à court terme puissent avoir pour effet d'accroître rapidement la participation au marché du travail, particulièrement dans les économies en plein essor, les résultats à long terme qu'obtiennent de nombreux clients sont décevants et font ressortir l'importance d'adopter une approche axée sur le capital humain, qui fait appel à la formation et au counselling personnel. Même s'il convient de mentionner que les stratégies à court terme peuvent mettre les assistés sociaux sur la voie d'une éventuelle indépendance économique à long terme, elles semblent peu contribuer à la mobilité ascendante et à l'accession à l'autosuffisance.

4.3 Les programmes d'expérience de travail peuvent se révéler efficaces pour les assistés sociaux les plus défavorisés

Les programmes d'expérience de travail (placement communautaire) donnent aux personnes qui sont incapables de trouver un emploi non subventionné l'occasion de s'intégrer à la population active ou de participer à une autre forme d'activité (p. ex., le bénévolat ou le service communautaire) [voir Cohen, 1998; Friedman, 1999; Gorlick et Brethour, 1998a].

Il existe plusieurs versions de ces programmes[20].

- Le « travail obligatoire » est un programme où les assistés sociaux sont appelés à travailler en échange de leurs prestations. La plupart des placements communautaires offrent une expérience de travail à temps partiel de courte durée auprès d'un organisme sans but lucratif ou dans le secteur public en général.

- Les subventions salariales sont des paiements directs versés aux employeurs qui engagent des bénéficiaires. Ce modèle met davantage l'accent sur les employeurs du secteur privé, et est parfois utilisé accessoirement comme mécanisme de création d'emplois.

- Dans le cadre d'autres modèles d'expérience de travail, des salaires sont versés directement aux bénéficiaires du bien-être social. Ce revenu gagné peut ensuite leur donner accès à d'autres formes de soutien du revenu.

4.3.1 Travail obligatoire

Le « travail obligatoire » ou le travail en échange de prestations est une pratique utilisée dans peu de secteurs de compétence canadiens (p. ex., l'Ontario) et dans plusieurs États américains. La plupart des placements communautaires offrent une expérience de travail à temps partiel de courte durée auprès d'un organisme sans but lucratif ou dans le secteur public en général. Ces programmes favorisent la constitution de réseaux et permettent aux participants d'obtenir des références professionnelles récentes.

Certains groupes de défense des politiques sociales trouvent beaucoup à redire au sujet des modèles de « travail obligatoire », comme on les appelle communément. Ces genres de programmes d'expérience de travail sont assimilés aux programmes d'« assistance » d'il y a 60 ans lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale balayaient les rues. Dans certains cas, les syndicats s'y opposent parce qu'ils menacent directement l'emploi de leurs membres. Les militants de la lutte contre la pauvreté affirment que ces programmes stigmatisent les assistés sociaux. En outre, ces programmes sont souvent difficiles à organiser et, dans certains cas, les participants sont placés dans des emplois insignifiants où ils acquièrent peu d'aptitudes professionnelles pertinentes (entrevues menées auprès d'informateurs clés). Ces programmes fourniraient plutôt aux employeurs une main-d'œuvre faiblement rémunérée et captive (rappelons que le travail est obligatoire faute de quoi les prestations sont supprimées).

Pour répliquer à ces critiques, les administrateurs du bien-être social de certains secteurs de compétence ont adopté des dispositions législatives garantissant que les titulaires des postes de travail obligatoire ne remplacent pas des travailleurs rémunérés. Dans la plupart des cas, les participants sont placés dans des postes du secteur public ou sans but lucratif

---

20 On trouvera des exemples et un sommaire des recherches ayant trait aux programmes d'expérience de travail au Canada dans Gorlick et Brethour (1998a), Torjman (1998), et Butterwick et coll. (1998). On trouvera les conclusions d'études sur les programmes américains dans Savner (1996), et Friedlander et Burtless (1995), de même qu'un synopsis plus global pour les pays de l'OCDE dans Martin (1998).

qui sont nouveaux et qui n'étaient pas dotés au préalable. Dans de nombreux secteurs de compétence, les placements professionnels qui occasionnent un déplacement de travailleurs sont expressément interdits, et la durée de tout placement est limitée de façon que le poste en question ne devienne pas permanent.

Un modèle élargi du « travail obligatoire » prévoit des activités communautaires autres que le travail comme option de participation. Le programme des choix rationnels des Territoires du Nord-Ouest en est un exemple. Ce programme est obligatoire pour tous les bénéficiaires de soutien du revenu jugés aptes au travail. L'objectif est d'encourager ces bénéficiaires à faire des choix productifs parmi des débouchés communautaires axés sur le mieux-être, l'apprentissage, la formation et l'expérience de travail afin d'accroître leur autonomie financière (Gorlick et Brethour, 1998a). Ce programme est fondé sur l'hypothèse selon laquelle, d'une part, les particuliers veulent être employés et améliorer leur situation actuelle et, d'autre part, la plupart d'entre eux souhaitent devenir plus autonomes dans la mesure où ils se voient offrir des possibilités significatives d'y parvenir. Dans les régions caractérisées par un chômage élevé ou saisonnier, les assistés sociaux peuvent participer à des activités non liées au travail pour remplir leur obligation de participation, comme faire du bénévolat ou participer à un programme de counselling ou de traitement. Les options varient selon les besoins des particuliers et les débouchés offerts dans la collectivité. En général, ces programmes amènent les particuliers à prendre part à des activités qui favorisent l'intégration au marché du travail ou qui apportent une contribution à la collectivité.

D'autres programmes novateurs ont été mis en œuvre par le secteur sans but lucratif en marge du régime de bien-être officiel. Par exemple, dans la région de Waterloo, la Community Opportunities Development Association (CODA) a mis sur pied un programme qui consiste à offrir des services d'élaboration de plans d'entreprise, de financement, de prospection du marché, d'aide juridique et de comptabilité pour que les assistés sociaux puissent accéder à un emploi rémunéré. L'objectif est de faire en sorte que 2 000 ménages se sortent de la pauvreté d'ici l'an 2000. Les interventions indispensables consistent à *répondre aux besoins essentiels* (tant les besoins **physiques** — habillement, nourriture, eau propre, protection contre la violence; que les besoins **psychologiques** — services de soins de santé, counselling, toxicomanie); à *éliminer les obstacles* (p. ex., le transport, la garde d'enfants); à *favoriser l'acquisition de compétences* (autonomie fonctionnelle, compétences linguistiques, alphabétisation, recherche d'emploi, perfectionnement scolaire et formation); et à *favoriser le développement économique* (création d'emplois, travail indépendant, accès au capital et aide technique) (Torjman, 1998). L'évaluation est en cours.

4.3.2 Expérience de travail rémunérée

L'expérience de travail rémunérée diffère du « travail obligatoire » en ce sens que les particuliers reçoivent une rémunération plutôt que de simplement travailler en échange de prestations d'aide sociale. Cette stratégie présente plusieurs avantages. Tout d'abord, le versement d'une rémunération fait en sorte que le placement communautaire ressemble davantage à un travail non subventionné. Il existe un lien clair entre les heures travaillées et le paiement versé à la fin de la semaine. Ensuite, la rémunération peut permettre aux

particuliers d'avoir droit à d'autres mesures de soutien fondées sur le revenu, en particulier le crédit d'impôt (aux États-Unis) pour revenu gagné. Ce programme comporte d'autres avantages semblables à ceux qui ont été décrits précédemment.

Les preuves de l'efficacité des programmes de placement communautaire sont contradictoires. La Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) a constaté la rentabilité des placements communautaires rémunérés dans plusieurs situations où un groupe expérimental est comparé à un groupe témoin (Friedlander et Burtless, 1995). Dans presque tous les États et les programmes locaux à l'étude, la MDRC a observé une hausse de la rémunération des bénéficiaires et une réduction des paiements de bien-être social en réponse à des dépenses gouvernementales modérées. Il convient de mentionner qu'il s'agissait de « placements professionnels » rémunérés et non de travail en échange de prestations. En outre, ces programmes se déroulaient aux États-Unis, où le taux de chômage est bien inférieur à celui du Canada. Les études canadiennes laissent entendre que l'expérience de travail peut être une stratégie efficace dans le cas des bénéficiaires qui sont difficiles à placer dans un poste de travail non subventionné en raison de leur manque d'expérience et de leurs obstacles multiples à l'emploi (p. ex., des problèmes de toxicomanie, d'agressivité, etc.) [Brown et coll., 1998; Butterwick et coll., 1998]. En général, ces programmes ne se sont pas traduits par des gains à long terme sur le plan de l'emploi et de la rémunération.

Les résultats positifs qui ressortent d'autres études sont encore moins éloquents (Savner, 1996). En général, les coûts des programmes d'expérience de travail varient, et leurs résultats au chapitre de la croissance de l'emploi et de la rémunération laissent à désirer. En outre, les administrateurs de programme et les décideurs doivent porter une attention particulière au perfectionnement des compétences pendant la participation, en particulier lorsque les placements communautaires jouent un rôle significatif dans le menu des programmes de transition entre le bien-être social et le travail.

4.3.3 Subventions salariales

Les programmes de subventions salariales donnent aussi des résultats contradictoires. Bien que certaines études démontrent que ces programmes sont rentables lorsque bien ciblés, et qu'ils augmentent l'employabilité à long terme, il y a aussi un prix à payer (Butterwick et coll., 1998). Les programmes de subventions salariales semblent souvent se solder par une perte sèche (c.-à-d. verser un soutien à une personne qui aurait trouvé du travail par elle-même); des effets de substitution (remplacer un travailleur par un autre, plutôt que de créer un nouveau poste); et des effets de déplacement (main-d'œuvre rémunérée déplacée par une main-d'œuvre subventionnée) [Martin, 1998].

Plusieurs provinces ont actuellement des programmes de subventions salariales, dont le Nouveau-Brunswick, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba. Dans le cadre du programme de la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick, des travailleurs âgés sont placés auprès d'employeurs des secteurs privé, public et sans but lucratif pour des stages de six mois. Les participants reçoivent en retour un revenu annuel garanti d'environ 12 000 $. Une évaluation initiale du rendement et de la rentabilité fait état d'un ratio positif seulement si les avantages intangibles (c.-à-d. augmentation de l'estime de soi

et de la confiance en soi, satisfaction générale de vivre) sont évalués à tout le moins à 1 533 $ par an. Côté rentabilité, le déficit s'élève à 2 466 $ par participant par an (Sommaire d'évaluation de DRHC, 1997).

Les subventions salariales peuvent comporter d'autres avantages. Elles peuvent par exemple augmenter l'offre effective de la main-d'œuvre en aidant les gens à rester en contact avec le marché du travail et en favorisant le maintien de leurs aptitudes professionnelles et de leur niveau de motivation.

4.3.4 Sommaire

L'utilité des programmes de placement communautaire repose sur de nombreux facteurs, dont les suivants :

- la population cible (c.-à-d. l'ensemble des bénéficiaires par rapport aux cas difficiles);
- le nombre de possibilités de placement dans la collectivité;
- l'importance des placements communautaires par rapport à d'autres interventions;
- la durée de l'intervention;
- le genre de placement;
- les buts du programme (le perfectionnement des compétences ou simplement une possibilité de travailler).

Les administrateurs qui font appel aux programmes de ce genre les utilisent de bien des façons, selon ce qui convient « le mieux » aux bénéficiaires du bien-être social. La plupart reconnaissent que les placements professionnels ne représentent pas une solution définitive. Au mieux, ils donnent une occasion de travailler aux participants qui n'arrivent pas à décrocher un emploi non subventionné. Leur intérêt pour les participants à titre individuel dépend vraisemblablement tant du genre de placement que du programme.

Cette stratégie semble plus efficace si elle est combinée à des activités d'éducation et de formation supplémentaire en cours d'emploi. Elle peut aider les participants à acquérir des compétences, faire office de stratégie de développement économique dans les régions où le chômage est élevé, et offrir un environnement de travail protégé plus durable aux personnes qui sont incapables de soutenir la concurrence du marché du travail ordinaire. On considère généralement qu'il s'agit de placements à temps partiel assortis de limites de temps précises (mensuelles ou globales). Dans la plupart des cas, les stratégies de ce genre constituent une première étape vers l'emploi.

Les études font également ressortir d'autres limites associées aux programmes de placement professionnel. Ces derniers sont généralement de petite envergure. Il arrive souvent que les administrateurs éprouvent de la difficulté à trouver suffisamment de placements, et certains employeurs éventuels du secteur sans but lucratif hésitent à recruter des assistés sociaux de crainte qu'ils aient besoin de beaucoup de supervision et qu'ils ne soient pas productifs. Les coûts sont également importants. Comme d'autres programmes de bien-être social, les programmes d'expérience de travail nécessitent beaucoup d'administration, et il faut prévoir du personnel pour chercher des lieux de travail, jumeler les participants aux emplois et faire le suivi du rendement et de l'assiduité.

Lorsqu'on y ajoute les mesures de soutien connexes, les coûts peuvent augmenter encore davantage. Ainsi, les programmes d'expérience de travail coûtent généralement plus cher que les simples prestations d'aide sociale. Enfin, bien des gens doutent encore de l'efficacité des placements communautaires pour ce qui est d'intégrer les assistés sociaux au marché du travail, quand l'éducation et la formation peuvent mieux les aider à devenir autosuffisants.

5. *Bilan : Stratégies d'intégration à la population active à long terme*

Bien que les administrateurs du bien-être social aient de plus en plus recours à des stratégies d'intégration à la population active à court terme pour favoriser une transition rapide entre le bien-être social et le travail et accroître l'autosuffisance, elles ne représentent pas la seule approche. Les stratégies à long terme sont également une partie nécessaire et intégrante de la réforme du bien-être social, pour les raisons suivantes :

- Les stratégies d'intégration à la population active à court terme (recherche d'emploi, placement professionnel) ne semblent pas aider les clients à accéder à une autonomie économique permanente.

- Dans de nombreux secteurs de compétence, les mesures de réforme du bien-être social ont permis aux bénéficiaires ayant plus de scolarité et plus d'expérience de travail de retourner au travail. Une plus forte proportion des autres bénéficiaires sont peu instruits, n'ont aucune expérience de travail et font face à de multiples obstacles personnels et familiaux.

- Certains administrateurs considèrent encore l'éducation et la formation comme la meilleure voie vers l'autosuffisance, bien que certains y voient une stratégie coûteuse qui aide surtout les personnes les moins désavantagées.

- Il y a encore un degré élevé de récidive et de dépendance partielle parmi les bénéficiaires du bien-être social.

Ainsi, les stratégies d'intégration à la population active à long terme demeurent un élément clé de la réforme du bien-être social : elles aident les personnes qui trouvent un emploi à le garder et les personnes les plus désavantagées à dépendre moins de l'aide sociale et à améliorer leurs compétences de base. Ces stratégies découlent également de la nécessité d'élaborer des politiques et des programmes qui tiennent compte de la « dualité » du marché du travail et des difficultés auxquelles font face les personnes ayant peu de scolarité et de compétences. De plus, elles aident à répondre aux besoins des personnes qui ont des problèmes physiques, affectifs ou de santé ou des parents seuls qui élèvent une famille. Même si les stratégies à court terme permettent une intégration plus rapide au marché du travail, elles ne représentent pour bien des gens que la première étape d'un long processus qui les amènera à ne plus dépendre de l'aide sociale.

Principal élément de réforme	Caractéristiques
Stratégies d'intégration à la population active à long terme	Des politiques relatives au revenu gagné, par exemple des exemptions de la rémunération, des politiques fiscales et des programmes de supplément de revenu, peuvent contribuer à l'intégration à la population active à long terme.
	Les bénéficiaires peuvent entreprendre un programme à long terme de perfectionnement scolaire, même s'il y a eu, dans le cadre de la plupart des programmes, des réductions du soutien direct de l'éducation à long terme et de l'acquisition de compétences de base (capacité de lecture, d'écriture et de calcul). Les études post-secondaires, lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent s'en prévaloir, sont financées surtout par des subventions ou des prêts, tandis que le coût des mesures de soutien peut être assumé par le biais de l'aide sociale.
	On a de plus en plus recours à des stratégies de maintien de l'emploi pour aider les travailleurs à garder leur emploi, en offrant aux bénéficiaires actuels ou aux anciens bénéficiaires des mesures de soutien en matière de garde d'enfants, de counselling et de perfectionnement scolaire.

5.1 Les politiques basées sur la rémunération et le revenu favorisent l'intégration à la population active à long terme

Les politiques et les programmes relatifs au revenu gagné aident les participants à obtenir une rémunération qui servira de complément à leurs prestations d'aide sociale. Ils sont très courants au Canada et aux États-Unis. De nombreux bénéficiaires travaillent à plein temps ou à temps partiel tout en touchant des prestations. Abstraction faite d'autres obstacles d'ordre législatif (p. ex., des limites de temps), un grand nombre choisissent de ne pas renoncer à l'aide sociale tant que leur salaire horaire ne représente pas un revenu global supérieur aux sommes qu'ils touchent en combinant le revenu gagné et les prestations d'aide sociale (Lemaître, 1993). Il y a vraisemblablement une période prolongée pendant laquelle les participants combinent un salaire et des prestations, étant donné qu'un travail à faible salaire, même à plein temps, ne permet généralement pas à une famille de se hisser au-dessus du niveau correspondant aux seules prestations d'aide sociale. Ainsi, les administrateurs ont fait l'essai de différentes formes de politiques basées sur la rémunération et le revenu pour favoriser l'intégration à la population active à long terme. Ces programmes relèvent généralement de l'une des trois catégories suivantes :

- Les *mesures d'exemption de la rémunération* permettent aux participants qui trouvent du travail de conserver une partie de leur revenu, en complément de leurs prestations d'aide sociale. La plupart des secteurs de compétence prévoient une exemption d'un montant fixe de la rémunération (p. ex., 100 $ de revenu gagné) et d'une proportion du montant restant (p. ex., 50 % du reste) jusqu' à concurrence du maximum permis. Les

exemptions de la rémunération ont généralement été relevées dans le cadre des plus récentes réformes du bien-être social, de sorte que la combinaison d'un travail à temps partiel ou à plein temps avec l'aide sociale est une option encore plus viable.

- Les politiques *fiscales* offrent aux bénéficiaires des crédits d'impôt ou des allégements d'impôt en fonction du revenu d'emploi gagné. On peut citer notamment la prestation sur le revenu gagné de la C.-B.[21], le supplément au revenu d'emploi de la Saskatchewan[22] et le crédit d'impôt pour revenu gagné (É.-U.). Encore une fois, l'objectif des politiques fiscales est d'offrir d'autres incitations au travail et d'accroître la rémunération nette des bénéficiaires de l'aide sociale.

- Les *programmes de supplément de revenu* offrent un complément salarial aux participants qui touchent un salaire peu élevé au niveau débutant. Les suppléments de revenu constituent une incitation financière au travail, puisqu'ils permettent aux participants de maintenir un niveau de revenu ciblé. Les participants doivent travailler pendant une durée déterminée pour être admissibles (p. ex., 30 heures par semaine). Ces programmes, qui consistent à offrir un revenu majoré pendant une brève période, sont basés sur l'hypothèse voulant que les participants soient en meilleure position pour atteindre l'autosuffisance à la fin du programme de supplément. Le Projet d'autosuffisance qui fait l'objet d'essais au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique illustre cette approche (Card et Robins, 1996; Mijanovich et Long, 1995; SRSA, 1996).

Une quatrième politique, qui dépasse toutefois les limites de cette étude, consiste à utiliser la législation du salaire minimum pour offrir un soutien accru aux personnes qui occupent des emplois mal rémunérés, soit les genres d'emplois pour lesquels un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont qualifiés. Certains soutiennent que le relèvement du salaire minimum aura pour effet d'accroître le revenu de base, et que les pressions seront moins fortes sur le régime d'aide sociale pour qu'il assure un niveau de soutien adéquat. Il y a de plus en plus d'études à ce sujet. Comme un grand nombre d'assistés sociaux se retrouvent dans des emplois peu rémunérateurs et que le niveau du salaire minimum se répercute sur le niveau des prestations reçues, peut-être que les gouvernements provinciaux continueront de préconiser l'intégration des politiques relatives au salaire minimum à la réforme globale du régime de bien-être social (Zavodny, 1998; Card et Krueger, 1995). (L'annexe B présente une comparaison de la rémunération mensuelle au salaire minimum et des prestations mensuelles.)

---

21 La prestation sur le revenu gagné de la Colombie-Britannique est un supplément versé aux familles à faible revenu de la C.-B., ce qui incite les familles touchant des prestations de bien-être social à travailler. Ce programme est actuellement financé dans le cadre du réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants (PNE) par la C.-B., même s'il s'agissait d'un élément déjà établi de l'initiative de la prime familiale de la C.-B. avant la PNE.

22 Le supplément au revenu d'emploi de la Saskatchewan est un paiement mensuel qui sert d'appoint au faible revenu que certains parents tirent d'un salaire, d'un travail indépendant ou d'une pension alimentaire pour enfants ou pour le conjoint. Ce supplément aide, d'une part, les parents à supporter les coûts relatifs aux enfants qui sont associés au travail et, d'autre part, les familles à faire la transition entre l'aide sociale et le marché du travail.

5.1.1 Mesures d'exemption de la rémunération

Comme il en a été question précédemment (section 3.1), les politiques qui font en sorte d'accroître le niveau de revenu disponible peuvent inciter des particuliers à travailler alors qu'ils ne l'auraient pas fait autrement. Des exemptions supérieures permettent aux particuliers de gagner un montant plus élevé qu'auparavant, ce qui favorise d'autant plus la transition entre le bien-être social et le travail.

Toutefois, l'augmentation des exemptions de la rémunération peut comporter plusieurs inconvénients. Par exemple, les nouvelles règles peuvent profiter à des personnes qui travaillaient déjà et qui réalisent par le fait même des « gains fortuits ». D'autres particuliers pourraient choisir de prolonger leur recours au bien-être social alors qu'ils auraient peut-être quitté le régime plus tôt pour chercher un emploi. Il se peut aussi que les exemptions majorées attirent vers le régime d'aide sociale des personnes qui n'y auraient pas eu recours auparavant.

Comme Bloom l'indique (1998), ces forces contradictoires interviennent dans presque toutes les politiques visant à « rendre le travail payant », que ce soit à l'intérieur ou en marge du régime. À l'heure actuelle, les preuves de l'efficacité de ces politiques sont contradictoires. On ne peut confirmer avec certitude si ces politiques persuadent d'autres personnes de travailler ou si elles favorisent surtout l'emploi de personnes qui auraient travaillé de toute façon.

D'autres mesures peuvent également être assimilées à cette approche stratégique. Dans certains secteurs de compétence, les exemptions de la rémunération s'inscrivent dans une vaste politique contribuant à garantir aux assistés sociaux, ou aux gagne-petit en général, des possibilités d'augmenter leur revenu global. De plus en plus, les États, les provinces et les territoires reconnaissent aux bénéficiaires du bien-être social une période prolongée (ou même indéfinie) où l'aide au revenu et l'emploi contribuent tous deux au revenu familial. La stratégie d'« intégration du revenu » permet aux participants de combiner les avantages d'un travail rémunéré à d'autres sources de revenu et d'accepter la réalité du marché du travail à bas salaire. Cette politique tient compte du fait que tel est le niveau de participation à l'emploi que la plupart des assistés sociaux tendent à atteindre (Lemaître, 1993). Dans certains secteurs de compétence, il se peut que les particuliers combinant un revenu d'emploi et des prestations puissent en fait atteindre un niveau de revenu supérieur à celui des personnes qui tirent uniquement un revenu de travail, ce qui crée une incitation que de nombreux administrateurs du bien-être social préféreraient éviter[23]. Utilisées de cette manière, les exemptions de la rémunération deviennent une stratégie à long terme favorisant la participation continue des assistés sociaux au marché du travail, ne serait-ce

---

23 Dans leur résumé des programmes d'aide sociale, Butterwick et coll. (1998) mentionnent une récente étude américaine de l'Institute for Women's Poverty Research (IWPR) qui démontre que de nombreuses femmes trouvent difficile de se sortir de la pauvreté en travaillant à plein temps. Deux facteurs sont mis en évidence : d'une part, l'instabilité du marché du travail faiblement rétribué et la prépondérance des emplois à temps partiel et de courte durée; d'autre part, les fardeaux que le travail à plein temps impose à un parent seul. L'évaluation par l'IWPR des données d'enquête américaines fait ressortir que 70 % des bénéficiaires de l'AFDC participaient au marché du travail et que 75 % combinaient l'AFDC à un autre genre de revenu.

qu'à temps partiel. (L'annexe C indique les exemptions de la rémunération en vigueur au Canada.)

5.1.2 Politiques de dépenses fiscales

Les politiques canadiennes et américaines de dépenses fiscales visant les assistés sociaux et les familles à revenu modeste comportent des objectifs semblables :

- étendre les prestations aux familles à revenu modeste qui ne bénéficient pas de l'aide sociale;
- aider les assistés sociaux à intégrer le marché du travail en rehaussant les avantages fiscaux liés au travail.

Dans le cadre des initiatives provinciales de réinvestissement associées à la Prestation nationale pour enfants, plusieurs provinces et territoires ont adopté des mesures significatives qui élargissent les prestations offertes aux travailleurs pauvres, en particulier ceux qui ont une famille. Mentionnons, à titre d'exemple, le Supplément de revenu de l'Ontario versé aux familles de travailleurs qui ont des frais de garde d'enfants, le supplément au revenu d'emploi de la Saskatchewan et la prestation pour enfants de la Saskatchewan. D'autres provinces, comme le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique, offrent des suppléments de revenu gagné aux familles de travailleurs à faible revenu qui y sont admissibles.

Les États-Unis ont fait encore plus d'essais au chapitre des suppléments de revenu, dans le cadre du programme fédéral de crédit d'impôt pour revenu gagné. Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable dont peuvent se prévaloir les travailleurs à revenu faible ou modéré. Les personnes admissibles peuvent recevoir un remboursement d'impôt, même si elles n'ont aucun impôt exigible, mais elles doivent produire une déclaration de revenus et faire état de leur revenu pour établir leur admissibilité. Ce crédit d'impôt peut représenter un revenu significatif pour les travailleurs pauvres. Par exemple, un parent seul ayant un enfant peut recevoir jusqu'à 3 494 $ (canadiens) s'il gagne entre 10 030 $ et 26 473 $. Certains prétendent que ce crédit d'impôt, bien que généreux, n'est pas une incitation pratique au travail puisque la vaste majorité des gens le reçoivent sous forme de montant forfaitaire au moment de la production de la déclaration de revenus (Bloom, 1998). Comme la prestation est différée, les gains supplémentaires pourraient ne pas aider les particuliers à faire face à leurs dépenses courantes. Une solution serait de recevoir cette prestation sous forme de mensualités, mais la plupart des travailleurs ne se prévalent pas de cette option.

5.1.3 Programmes de supplément de revenu

Les programmes de supplément de revenu ont pour objectif d'assurer un revenu majoré pendant une brève période. Ils sont basés sur l'hypothèse selon laquelle les faibles salaires augmentent au fil du temps de sorte que les particuliers atteignent l'autosuffisance à la fin du programme de supplément. On suppose également que les économies réalisées au chapitre du bien-être social compensent le coût du projet.

Des programmes de cette nature font l'objet d'essais dans deux provinces canadiennes : en Colombie-Britannique depuis 1993 et au Nouveau-Brunswick depuis 1992. Ces programmes (qui devraient se poursuivre jusqu'en l'an 2000) font partie de ce que l'on appelle le Projet d'autosuffisance. Celui-ci a pour but de mesurer les effets qu'ont des suppléments de revenu de durée limitée sur les taux d'emploi et la rémunération des bénéficiaires de l'aide sociale. Un modèle expérimental permet de comparer les résultats d'un groupe expérimental choisi au hasard et ceux d'un groupe témoin. Le projet est axé sur les parents seuls qui bénéficient de l'aide sociale depuis au moins un an. La participation au projet est volontaire. Les membres du groupe expérimental disposent d'un an pour trouver un travail rémunéré à raison d'au moins 30 heures par semaine. Le supplément correspond à la moitié de la différence entre la rémunération annuelle et un montant repère fixé pour chaque province (voir Card et Robins, 1996; Mijanovich et Long, 1995; SRSA, 1996).

Les constatations initiales révèlent que le projet a permis d'accroître l'employabilité (13 %) et de faire progresser la rémunération de 137 $ par mois (60 %) comparativement au groupe témoin. En outre, le supplément de revenu a réduit le recours au bien-être social (14 %) et fourni un revenu mensuel supérieur à la moyenne lorsque combiné à la rémunération (235 $)[24]. Bien que les résultats se révèlent positifs à court terme, il reste à voir s'ils se maintiendront à long terme, surtout une fois que le supplément de revenu aura pris fin. Une évaluation et un suivi ultérieurs jetteront de la lumière sur cette question.

5.2 Les programmes de perfectionnement scolaire offrent la possibilité de se hisser au-dessus des emplois peu rémunérateurs

Depuis le commencement de la réforme du bien-être social, le financement des programmes d'éducation et de formation à long terme diminue. Ces programmes, qui font partie de ce qu'on appelle communément les stratégies de développement du capital humain (DCH)[25], ont généralement fait l'objet de réductions parce qu'ils coûtaient cher et que, dans certains cas, ils contribuaient peu à accroître la rémunération ou l'employabilité. À la longue, ils risquent aussi d'inciter certaines personnes à recourir au bien-être social pour avoir accès à la formation (Lerman, 1995). Du côté positif, des études démontrent que les programmes d'éducation et de formation peuvent, dans certains cas, avoir des incidences favorables sur les possibilités de rémunération à long terme grâce à l'acquisition de compétences. Le degré de majoration de la rémunération suscite encore des débats (voir Romero, 1994; Grubb, 1995; Mead, 1997; Lerman, 1994; DRHC, 1993; DRHC, 1992).

---

24 Tous les chiffres représentent des gains relatifs par rapport au groupe témoin.

25 Les stratégies de DCH reposent sur le principe selon lequel l'acquisition de compétences représente la façon la plus efficace de favoriser la participation à long terme au marché du travail et d'accroître les possibilités salariales. Certains programmes de DCH sont axés sur l'éducation de base et l'alphabétisation en tant qu'éléments constitutifs essentiels de la formation ultérieure, de la recherche d'emploi ou de l'intégration immédiate au marché du travail. D'autres programmes de DCH prévoient un volet d'éducation ou de formation professionnelle comme première étape.

Certains chercheurs affirment aussi que le développement du capital humain peut avoir d'importants effets à long terme. L'éducation et l'acquisition de compétences sont particulièrement pertinentes dans une économie de marché dualiste où l'écart salarial entre la main-d'œuvre peu spécialisée et la main-d'œuvre hautement qualifiée continue de se creuser. Voici les avantages des programmes de DCH par rapport à la formation à court terme :

- En général, les programmes de formation professionnelle et d'études postsecondaires à long terme assurent une plus grande diversification et un perfectionnement plus poussé des compétences, et la possibilité d'accéder à un emploi mieux rétribué;

- Auparavant, les programmes de formation professionnelle étaient davantage axés sur les besoins des clients, plutôt que sur ceux des employeurs;

- Les faibles niveaux d'éducation de base représentent un obstacle commun à l'emploi chez les bénéficiaires du bien-être social. Des études démontrent que les particuliers qui ne suivent pas un programme d'enseignement correctif sont peu susceptibles de réussir sur le marché du travail (Olson et Pavetti, 1996; Heinrich,1998). En outre, même si l'acquisition de compétences de base ne mène généralement pas à un emploi, elle peut à tout le moins préparer les particuliers à suivre une formation professionnelle structurée (Romero, 1994).

Malgré les nombreux appuis à l'égard de ces affirmations, il est généralement reconnu que les programmes antérieurs laissaient souvent beaucoup à désirer, même s'ils reposaient sur des principes justes. Voici des critiques souvent exprimées :

- *Bon nombre des programmes n'étaient pas suffisamment intensifs sur le plan du contenu ou de la durée pour favoriser l'autosuffisance à long terme.*

- *Les compétences acquises n'étaient souvent pas facilement transférables au marché du travail.* Les programmes de formation étaient souvent déphasés par rapport aux besoins du marché du travail local et aux possibilités d'emploi s'y rattachant.

- *Bon nombre de programmes sont caractérisés par une tendance à « écrémer » les participants.* Ceux qui ont le moins besoin des programmes sont les plus susceptibles de recevoir une formation supplémentaire.

- *Les programmes d'éducation de base ne sont pas efficaces à moins d'être combinés à d'autres initiatives de formation importantes*[26].

---

26 En général, ces programmes ne contribuent pas de façon significative à accroître l'employabilité ou à améliorer le score qu'obtient un particulier aux tests d'aptitude (Freedman et Friedlander, 1995; Strawn, 1998). Cette situation est prévisible, puisque les personnes ayant besoin de perfectionnement ont au départ des compétences scolaires moindres et peuvent être aux prises avec d'autres obstacles à l'emploi. Étant donné surtout que ces programmes sont généralement axés sur un segment plus défavorisé des cas de bien-être social, il faut une période de suivi plus longue pour bien refléter les incidences à long terme.

- *Dans bien des cas, les coûts associés aux programmes l'emportent sur les avantages* tirés de la hausse des impôts de la rémunération ainsi que de la réduction des coûts du bien-être social.

Selon certains, les inconvénients se rattachant aux stratégies antérieures de DCH l'emportaient sur les coûts. Par conséquent, soit que les organismes de bien-être social ont abandonné les programmes de DCH, soit qu'ils les ont limités (de manière à en offrir une version réduite), soit qu'ils les ont modifiés pour les axer davantage sur l'emploi. L'approche que ces organismes privilégient repose dans une large mesure sur les principes directeurs et les objectifs des administrateurs et des décideurs.

5.2.1 Programmes d'éducation

Il existe un lien bien établi entre l'éducation et l'employabilité. Les personnes plus instruites ont des périodes de chômage moins fréquentes, travaillent pendant un plus grand nombre d'heures, ont des gains horaire supérieur et recourent moins aux programmes de soutien de l'État (Kapsalis, 1998). Une question primordiale à laquelle font face les administrateurs du bien-être social, c'est de savoir non pas si l'éducation est importante, mais comment la structurer pour en faire profiter les bénéficiaires de l'aide sociale tout en les amenant à intégrer le plus vite possible le marché du travail. Une autre question a trait au niveau d'éducation qu'il faudrait assurer à ces bénéficiaires et aux coûts que ces derniers devraient supporter.

Pour réduire encore plus les incitations au recours au bien-être social, tout en favorisant une transition rapide entre le bien-être social et le travail, les administrateurs du bien-être social ont réduit les programmes d'études postsecondaires et de formation professionnelle à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans de nombreux secteurs de compétence, les programmes d'études postsecondaires ont été éliminés. Ailleurs, les participants doivent subvenir à leurs propres besoins au moyen de subventions ou de prêts étudiants, tandis que d'autres mesures de soutien connexes et frais de subsistance sont supportés soit par le régime d'aide sociale, soit par le ministère de l'Éducation. D'autres secteurs de compétence limitent leurs interventions à des activités de formation professionnelle de courte durée (en général, de moins d'un an). Cette option, qu'on appelle communément l'achat de formation, affiche certains effets positifs, en particulier sur le plan de l'employabilité. Toutefois, la croissance de la rémunération est généralement négligeable. Dans l'ensemble, il y a des indications selon lesquelles la rémunération pourrait croître à la longue, mais les données à long terme qui appuient cette affirmation sont souvent limitées (Lemaître, 1993).

Les tenants du principe de la « voie la plus courte vers l'emploi » considèrent que les programmes de formation professionnelle ou d'études postsecondaires à long terme prolongent la période de recours au bien-être social (entrevues menées auprès d'informateurs clés). La réduction de ces programmes, leur élimination ou leur transfert à d'autres sources de financement se traduisent de toute évidence par une diminution des coûts s'y rattachant. Les secteurs de compétence qui transfèrent cette responsabilité et son financement à d'autres programmes peuvent contribuer par le fait même à atténuer le stigmate associé au recours à l'aide sociale, du fait que les participants aux programmes d'études postsecondaires ou de formation professionnelle ne sont plus expressément des

assistés sociaux, mais plutôt des étudiants qui reçoivent une aide financière comme tant d'autres de nos jours.

Les critiques de la réforme du bien-être social n'y voient rien de plus qu'un tour de prestidigitation statistique qui fait porter un fardeau supplémentaire aux pauvres en augmentant leur niveau de dette (entrevues menées auprès d'informateurs clés). À leur avis, les secteurs de compétence qui éliminent l'aide à la formation à long terme privent les particuliers d'obtenir une instruction et d'acquérir des connaissances qui pourraient éventuellement les mener à un emploi de longue durée mieux rémunéré. Rappelons que le transfert par l'État d'une part accrue de la responsabilité financière à l'étudiant témoigne d'une nouvelle tendance sociale sur le plan du financement de l'enseignement postsecondaire et qu'il ne s'agit pas uniquement d'une caractéristique de la réforme du bien-être social.

On observe également des changements en ce qui a trait à l'éducation de base et à l'alphabétisation. Bien que l'éducation de base et l'alphabétisation comme telles contribuent peu à l'intégration des assistés sociaux au marché du travail, la plupart des gens les considèrent comme un élément constitutif fondamental du processus de transition. Comme les assistés sociaux sont généralement moins instruits et moins alphabétisés que les autres, le perfectionnement de base est une première étape nécessaire pour bon nombre d'entre eux[27].

Dans beaucoup de secteurs de compétence, l'enseignement correctif est également axé sur l'emploi. Il arrive souvent que les cours puissent combiner certains services tels que l'alphabétisation ou l'ALS, la formation de base des adultes (FBA), la recherche d'emploi, le placement à court terme et le counselling à des activités de formation en classe ou en cours d'emploi. Dans certains cas, cette stratégie a permis de doter les particuliers des connaissances de base voulues pour qu'ils exercent un emploi ou poursuivent leur formation (LaLonde, 1995; Butterwick et coll., 1998).

5.2.2 Formation axée sur le marché du travail

Bien qu'ils se rattachent souvent à des programmes d'éducation, les programmes de formation professionnelle se distinguent de l'éducation à plusieurs égards. Premièrement, les programmes de formation professionnelle ne durent souvent que de 10 à 15 semaines. Deuxièmement, ces programmes sont ciblés sur des groupes particuliers (p. ex., les prestataires d'assurance-chômage ou les bénéficiaires d'aide sociale), alors que les programmes d'éducation s'adressent à tous. Troisièmement, les programmes de formation sont assurés par un éventail de fournisseurs de services, dont des établissements d'enseignement, des entrepreneurs privés, des employeurs, des organismes communautaires, des entreprises et des syndicats. Par conséquent, il est souvent difficile de déterminer comment les services sont organisés et offerts. Quatrièmement, les programmes de formation professionnelle peuvent allier des éléments normalisés tels

[27] La différence est surtout prononcée lorsqu'on compare les assistés sociaux qui ne travaillent pas à ceux qui travaillent, les premiers ayant fait en moyenne 9,5 ans d'études comparativement à 13,1 ans pour les derniers (Kapsalis, 1998).

qu'une formation en classe à une formation en cours d'emploi, à une expérience de travail, à la recherche d'emploi et à du counselling (au besoin). L'éventail des services est si grand qu'il peut être difficile de déterminer quel élément ou quel ensemble d'éléments est le plus efficace. En outre, les programmes de formation sont généralement plus axés sur l'emploi et représentent souvent une « deuxième chance » pour les particuliers qui veulent se perfectionner ou qui cherchent une façon de réintégrer le marché du travail (Grubb, 1995).

Les programmes de formation professionnelle antérieurs ont suscité plusieurs critiques. Les formateurs procèdent souvent à l'« écrémage » des participants, en concentrant leurs efforts sur ceux qui sont les plus faciles à former et à placer[28]. Les compétences acquises dans le cadre de la formation ne correspondent pas toujours aux besoins des marchés du travail. La durée et la nature de la formation ne permettent pas toujours d'atteindre les buts de manière efficace. Selon Friedlander et coll. :

> *La généralisation la plus vaste qu'on puisse faire au sujet des connaissances actuelles sur les programmes gouvernementaux de formation destinés aux personnes défavorisées, c'est qu'ils ont eu des effets positifs modestes sur l'emploi et la rémunération des adultes, hommes et femmes, qui correspondent à peu près aux quantités modestes de ressources qui leur ont été consacrées. Les répercussions positives qu'ils ont eues sur les adultes ne sont pas suffisantes pour avoir des effets globaux importants sur l'emploi et le revenu des groupes cibles à faible revenu, et les programmes n'ont pas fait de progrès substantiels lorsqu'il s'agissait de réduire la pauvreté et l'inégalité du revenu, ou encore le recours au bien-être social. De plus, ils n'ont pas réussi à produire des effets positifs pour les jeunes. (Freidlander et coll., 1997)*

Ces commentaires ont été développés ailleurs, particulièrement en ce qui a trait au manque de liens entre la formation professionnelle dispensée en classe et le marché du travail. Les programmes de ce genre se révèlent systématiquement plutôt inefficaces dans diverses régions des États-Unis et du Canada (DRHC, 1992)[29]. W. Norton Grubb, qui a beaucoup étudié les programmes de formation professionnelle aux États-Unis, ajoute les propos suivants :

---

28 La plupart des organismes de bien-être social évaluent le rendement des fournisseurs de services en fonction de leur capacité de placer les participants dans un emploi à plein temps après une formation d'une durée déterminée (habituellement six mois). Lorsque le succès est mesuré de cette façon, les fournisseurs de services sont incités à cibler les participants qui ont les plus grandes chances de trouver de l'emploi. C'est une source de préoccupation pour de nombreux administrateurs de programmes, particulièrement aux États-Unis, où le nombre de cas a diminué rapidement, ce qui a laissé une plus forte proportion de clients aux prises avec des obstacles multiples. Dans certains secteurs de compétence, les administrateurs du bien-être social ont redéfini leurs mesures du rendement, et les contrats sont établis en fonction de la nature des cas dont s'occupe le formateur. Il en est résulté un plus vaste éventail de services connexes, des objectifs réduits en matière de placement et d'autres mesures du rendement (p. ex., le relèvement du niveau de compétences plutôt que l'emploi) [source : entrevues menées auprès d'informateurs clés].

29 La formation en classe se révèle inefficace auprès des jeunes hommes. Les groupes qui en tirent parti comprennent les femmes qui réintègrent le marché du travail (qui sont généralement plus âgées) en suivant une formation liée à des professions en pénurie de main-d'œuvre. En outre, le succès dépend des caractéristiques particulières du programme, notamment les genres de compétences enseignées et la pertinence des compétences et du programme d'études (DRHC, 1992).

« Il ressort couramment des évaluations que bon nombre (mais pas la totalité) des programmes de formation professionnelle se traduisent par une croissance faible, mais statistiquement significative, de l'emploi et de la rémunération et par une faible réduction des prestations de bien-être social; là où des analyses de rendement ont été réalisées, les avantages d'ordre social l'emportent habituellement sur les coûts (mais pas toujours). On pourrait en conclure que ces programmes sont fructueux et devraient être maintenus. Toutefois, les gains au chapitre de l'emploi et de la rémunération sont, d'un point de vue empirique, infimes : ils ne permettent pas aux particuliers de se sortir de la pauvreté ou de cesser de recourir à l'aide sociale parce que leurs effets s'affaiblissent souvent au fil du temps, leurs avantages sont de courte durée et, pour l'instant, ils ne permettent certainement pas aux particuliers d'accéder à des revenus moyens ou à des professions de la classe moyenne. J'estime donc que le succès des programmes de formation professionnelle est plutôt modeste, voire insignifiant. (Grubb, 1995). »

Comme l'objectif de la plupart des programmes de formation actuels est l'emploi, les programmes de formation professionnelle s'inscrivant dans la réforme du bien-être social sont plus directement ciblés que les programmes antérieurs d'éducation et de formation professionnelle. Bien souvent, les programmes de formation font davantage appel à la participation des ministères de l'Éducation et des employeurs du secteur public et du secteur privé. Dans de nombreux secteurs de compétence, les stratégies de formation professionnelle ont un horizon réduit[30] et elles se rattachent maintenant de façon plus directe aux possibilités d'emploi.

On cherche à créer des liens entre les programmes de formation et les employeurs du secteur privé de nombreuses façons. Les programmes de formation sont souvent confiés à contrat à des organismes de formation tiers (les fournisseurs de services), notamment des établissements d'enseignement, des organismes communautaires, des syndicats, des écoles spécialisées et des formateurs privés. Ce processus à lui seul ne garantit pas nécessairement des liens étroits avec le marché du travail. Il revient aux responsables du processus d'octroi des contrats de veiller à ce que les formateurs établissent des liens solides et à ce que la formation mène à un emploi.

Une formation assurée par des tiers présente plusieurs avantages :

- Elle fait appel aux ressources communautaires existantes et à des formateurs chevronnés ayant peut-être des contacts avec les milieux d'affaires, ce qui facilite la transition entre la formation et le travail.
- La formation en cours d'emploi établit un rapport plus clair et plus direct entre la formation acquise et les débouchés sur le marché du travail.

30 Aux États-Unis, les stratégies de formation professionnelle s'étendent généralement sur une période de 10 à 15 semaines (Grubb, 1995).

- Les programmes d'éducation et de formation sont alignés plus étroitement sur les politiques d'éducation et de formation de l'État, de la province ou du territoire qui visent la population en général. Craignant que les exigences scolaires associées à l'économie moderne n'aient augmenté, les administrations publiques mettent l'accent sur une variété de cours de formation de niveau postsecondaire[31].

- L'éducation et la formation sont de plus en plus considérées comme partie intégrante d'un continuum d'emploi qui assure à de nombreux clients une intégration plus rapide au marché du travail. Si les programmes d'éducation de base (p. ex., les programmes de formation générale) représentaient auparavant une fin en soi, ils sont maintenant plutôt considérés comme une étape menant à une formation professionnelle supplémentaire ou à des études plus poussées (Strawn, 1998).

Même les programmes qui comportent de solides liens avec le marché du travail peuvent échouer si des mesures adéquates de soutien ne sont pas offertes. En général, les programmes de formation professionnelle qui offrent des mesures intensives de soutien se sont traduits par des augmentations de revenu importantes, si on les compare à tout un éventail de programmes (Butterwick et coll., 1998). Cependant, à mesure que la formation se réoriente vers le milieu de travail, de nombreux auteurs pensent que l'accessibilité à des services de garde d'enfants, à des mesures de soutien connexes (counselling, apprentissage de l'autonomie fonctionnelle) et à des mesures de soutien durable du revenu sont nécessaires à son efficacité.

5.3 Les stratégies de maintien de l'emploi contribuent pour beaucoup à assurer la participation au marché du travail

Tandis que les organismes de bien-être social continuent d'aider les assistés sociaux qui font face à moins d'obstacles à accéder à l'emploi, il reste des cas plus difficiles. Ceux qui sont moins instruits et qui ont moins de compétences sont plus susceptibles de trouver des emplois instables ou faiblement rémunérés, de recourir périodiquement au bien-être social et de trouver des emplois dont les avantages sont limités (Harris et Edin, 1997; Blank, 1995). En outre, les assistés sociaux qui trouvent généralement du travail intermittent sont moins susceptibles de recevoir une formation en cours d'emploi et d'acquérir des compétences récompensées sur le marché du travail par une meilleure rémunération et une plus grande stabilité d'emploi (O'Neill et O'Neill, 1997).

Même les assistés sociaux qui ont relativement peu d'obstacles à l'emploi peuvent trouver que la transition entre le bien-être social et le travail est un processus long, imprévisible et cyclique qui se caractérise par la perte d'emploi et d'autres revers. Bien que les épisodes

31 Selon une récente étude de Baumol et Wolff (1998), la durée du chômage augmente même si le nombre de prestataires diminue. Ils en concluent que les exigences scolaires associées à l'économie moderne ont pour effet d'exclure un sous-ensemble de travailleurs qui ont de plus en plus de difficultés à obtenir un emploi de longue durée.

de recours à l'aide sociale soient relativement courts (c.-à-d. moins de deux ans) pour de nombreux bénéficiaires, d'autres connaissent plusieurs épisodes de durée variable au cours d'un certain nombre d'années. En fait, il arrive couramment que les bénéficiaires retournent au bien-être social dans la première année suivant l'obtention d'un emploi. D'après les données canadiennes, le nombre de cas chroniques a augmenté après 1990, tandis que le nombre de cas de courte durée semble augmenter et diminuer en période de crise (Conseil national du Bien-être, 1998c). Encore une fois, l'étude de Baumol et Wolff (1998) offre une indication importante au sujet des exigences scolaires associées à l'économie moderne.

De nombreux clients recourent de façon cyclique au bien-être social pendant de brèves périodes[32]. Étant donné les cas de plus en plus difficiles, les stratégies de maintien de l'emploi représentent un élément important du menu des programmes de transition entre le bien-être social et le travail. En bref, ces stratégies ont pour objectif d'aider les assistés sociaux qui trouvent un emploi à le garder.

Les universitaires, les administrateurs, les analystes des politiques et les administrations publiques reconnaissent tous la nécessité de poursuivre la recherche et le développement dans ce domaine comme on peut en juger, sur le plan théorique, par le nombre croissant d'études à ce sujet[33] et, du point de vue pratique, par les nombreux projets pilotes en cours aux États-Unis et au Canada. Les analystes comprennent aussi que les raisons de quitter un emploi dépendent de la nature du travail offert, des besoins et des aptitudes des particuliers et des obstacles particuliers auxquels ils font face.

- Par exemple, certains sont d'avis que le travail offre peu de récompenses. Ceux qui obtiennent du travail sont souvent employés de façon intermittente seulement et ils n'ont aucune sécurité financière. Bon nombre d'emplois faiblement rémunérés n'offrent pas d'avantages sociaux et ne garantissent pas de revenu stable. Certaines personnes craignent d'être mises à pied ou d'être congédiées en raison de la nature saisonnière ou temporaire du travail, outre le fait qu'il existe une offre abondante de main-d'œuvre non qualifiée dans certaines régions.

- Un autre segment de la population éprouve de la difficulté à s'adapter à la culture du milieu de travail puisqu'il lui manque les compétences « non techniques » voulues pour traiter avec ses collègues et les symboles d'autorité en milieu de travail.

---

32 En général, le recours cyclique au bien-être social est une expérience courante pour beaucoup de bénéficiaires. Des études américaines démontrent que de 25 % à 40 % des femmes qui ont quitté le régime de bien-être social pour travailler ont recommencé à bénéficier de l'AFDC en l'espace d'un an, les six premiers mois représentant une période particulièrement vulnérable (Brandon, 1995). D'autres études font état de taux beaucoup plus élevés de perte d'emploi : environ 60 % des personnes ont perdu leur premier emploi de 12 à 16 mois après avoir quitté le régime de bien-être social, et plus de la moitié sont restées sans emploi après avoir perdu leur travail (Harris, 1996). L'instabilité de l'emploi semble toucher davantage les personnes qui se tournent vers le régime de bien-être social en cas de besoin que les personnes qui n'y ont jamais recours (Pavetti et Hershey, 1997).

33 Voir Harris et Edin, 1998; Blank, 1997; Pawasarat, 1997; Burtless, 1995; Friedlander et Burtless, 1995; Glazer, 1995; Heinrich, 1998; Rangarajan, 1998.

Une fois de plus, dans le cadre de la réforme du bien-être social, la plupart des secteurs de compétence restent aux prises avec des cas qui présentent des problèmes plus complexes et difficiles. Les stratégies doivent être perfectionnées, ce qui suppose souvent des coûts plus élevés (par client). Dans le cas, par exemple, des parents seuls ayant de jeunes enfants, la meilleure chose à faire est peut-être de simplement leur demander de rester à la maison et de prendre soin des enfants jusqu'à ce qu'ils fréquentent l'école.

5.3.1 Enseignements tirés de l'aide apportée aux personnes aux prises avec d'importants obstacles à l'intégration professionnelle

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de nouvelles études traitant de la formation des personnes qui font face à des obstacles considérables à l'intégration au marché du travail.

- prévoir à tout prix des prestations de transition (p. ex., pour la garde d'enfants, les services de soutien médical, le transport);
- maintenir et accroître l'accès aux services de garde d'enfants pour permettre aux parents seuls de continuer à travailler;
- sensibiliser davantage les bénéficiaires du bien-être social à la culture du milieu de travail, aux exigences relatives au travail et aux normes en vigueur dans le milieu de travail;
- favoriser l'accès aux services de réemploi pour accélérer le retour au travail en cas de perte d'emploi;
- veiller à ce que les communications soient bonnes entre les organismes et au sein de ceux-ci comme condition de base pour favoriser la recherche d'un emploi et le maintien de l'emploi;
- veiller à ce que les clients aient accès à des programmes d'aide en cas d'urgence (Rangarajan, 1998; Rangarajan, 1996)[34].

Ces dernières années, les organismes de bien-être social ont mis à l'essai quelques-unes ou l'ensemble de ces pratiques. En particulier, les administrateurs ont porté une attention particulière aux prestations de transition, aux mesures de soutien connexes et à l'aide en cas d'urgence. La priorité accordée à l'acquisition de compétences « non techniques » et à la mise en place d'un système souple de gestion des cas dépendra de la philosophie

[34] Bon nombre d'assistés sociaux ont une vie complexe qui est très précaire. Parce qu'ils ont peu d'économies et qu'on ne leur fait pas crédit, ils sont moins aptes à « régler » des problèmes tels qu'une réparation automobile. Ces « crises » peuvent facilement les paralyser et compromettre les gains au niveau de l'emploi. Les bénéficiaires de l'aide sociale seront plus aptes à surmonter ces problèmes seulement une fois qu'ils auront obtenu un emploi et qu'on aura recommencé à leur faire crédit.

générale du programme de bien-être social. Certains programmes, en particulier aux États-Unis, offrent très peu de soutien supplémentaire.

5.3.2 Les stratégies mixtes reçoivent plus d'attention

Les stratégies de maintien de l'emploi vont au-delà de l'approche linéaire basée sur les échelons de carrière, où les clients passent par des interventions successives d'une complexité croissante jusqu'à ce qu'ils obtiennent un emploi stable. Dans certains secteurs de compétence, les administrateurs font maintenant plutôt appel à un ensemble d'interventions simultanées, qui reposent sur des « stratégies mixtes » favorisant la transition entre le bien-être social et le travail. Il s'agit d'offrir simultanément des services de recherche d'emploi, de formation, de counselling et d'autres interventions pour que les clients obtiennent un emploi et le gardent, tout en les encourageant à perfectionner leurs compétences. Les stratégies mixtes se révèlent efficaces auprès d'un vaste éventail de clients, étant donné qu'elles sont axées sur le travail d'abord tout en favorisant l'acquisition de compétences (Strawn, 1998; Grubb, 1995; Heinrich, 1998; Brown, 1997).

Voici les objectifs qui semblent caractériser les stratégies mixtes efficaces :

- offrir un éventail de services comprenant la recherche d'emploi, l'éducation, la formation professionnelle et le placement professionnel;
- mettre l'emploi en valeur tout au long des contacts avec le bénéficiaire de l'aide sociale;
- communiquer un message uniforme au personnel et aux assistés sociaux (voir ci-dessous;
- engager des ressources suffisantes pour servir toute la population tenue de participer;
- faire respecter les obligations en matière de participation, tout en établissant des attentes élevées à cet égard;
- établir un style de gestion qui tient compte des coûts;
- entretenir des relations étroites avec les employeurs.

Des programmes semblables ont été mis à l'essai dans d'autres pays de l'OCDE. Le programme d'emploi, d'éducation et de formation (JET) de l'Australie en est un excellent exemple. Il est basé sur le concept d'un continuum de formation assurant un cheminement structuré vers l'emploi. Le programme JET est adapté en fonction des besoins et des aptitudes de chaque participant. Un important élément consiste à rehausser les niveaux d'instruction et de compétence pour améliorer les perspectives d'emploi à long terme, l'accent étant mis sur l'amélioration continue. Ce modèle se révèle efficace dans le contexte australien, où de nombreux participants au programme JET combinent emploi à temps partiel, formation, éducation et soin des enfants jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de travailler à plein temps (Australie, 1997).

En résumé, les stratégies d'intégration à la population active à long terme aident les bénéficiaires de l'aide sociale au cours d'une période prolongée. Même si le degré d'efficacité véritable de ces politiques demeure inconnu pour l'instant, la plupart des administrateurs tiennent pour acquis que leurs clients en tireront parti à long terme.

5.4 Nouvelle approche basée sur une formation ciblée et des programmes adaptés

L'incertitude quant à l'efficacité des évaluations de programme de formation témoigne des difficultés liées au ciblage de différents genres de programme. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas un groupe homogène, contrairement à ce qu'on pense souvent. Ils présentent des différences importantes en ce qui a trait à l'âge, à la situation personnelle, à l'expérience sur le marché du travail, à l'éducation, aux compétences professionnelles et au genre de famille.

La formation ciblée est utilisée auprès d'importants sous-groupes qui sont susceptibles de bénéficier le plus d'une intervention particulière. Un programme adapté, ou la gestion individualisée des cas comme on l'appelle parfois, prévoit une série d'interventions et de mesures de soutien connexes basées sur les besoins des bénéficiaires. Bien que cette stratégie de gestion individualisée des cas soit coûteuse et nécessite un effectif considérable, elle semble encore une fois nécessaire étant donné les problèmes complexes que ces cas présentent aux administrateurs. Comme le laissent entendre Butterwick et coll. dans leur étude :

> *Il est peu probable qu'un programme particulier ait des incidences positives sur un grand nombre de personnes dans un contexte donné (et en particulier dans l'ensemble des contextes), en partie parce que les programmes de grande envergure sont plus susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le marché du travail — à moins, bien entendu, que le marché du travail n'ait fait l'objet de réformes destinées à le rendre compatible avec les changements apportés. Une fois de plus, c'est une indication selon laquelle les petits programmes bien ciblés seront vraisemblablement plus fructueux. (Butterwick et coll., 1998).*

Cette constatation est corroborée par d'autres études, comme il ressort de l'examen par Fay (1996) des politiques d'intervention directe sur le marché du travail dans les pays de l'OCDE. Les petits programmes qui sont mis en œuvre à grande échelle ou dans d'autres pays ou secteurs de compétence pourraient ne pas donner de résultats semblables au Canada, en particulier s'il existe des différences structurelles et philosophiques.

Les divers secteurs de compétence utilisent des stratégies de ciblage à différents degrés. Beaucoup ont encore recours à des programmes généraux (comme la recherche d'emploi) pour accélérer la réduction du nombre de cas sans que les coûts augmentent. Certains secteurs de compétence ciblent également les programmes sur des groupes particuliers, comme les jeunes, les personnes handicapées et les parents seuls. Certaines provinces, dont la Colombie-Britannique et l'Ontario, utilisent des mesures législatives pour séparer des autres les personnes handicapées qui nécessitent un soutien du revenu. Ainsi, les administrateurs peuvent axer certaines stratégies sur ces personnes. D'autres provinces ont conçu des programmes expressément pour les parents seuls. C'est le cas au Manitoba, où le programme *Se prendre en main!* a pour objectif de répondre aux besoins particuliers de ce groupe client par l'élaboration de stratégies innovatrices. Les mesures de soutien connexes, comme des services de formation et de garde de jour sur place, représentent des

volets clés de cette approche. L'un des effets de la formation dispensée par des tiers est la création d'une multiplicité d'interventions axées sur les besoins de clients particuliers.

5.4.1 Les jeunes posent des défis de taille

Les jeunes sont souvent la cible d'interventions précoces. Les administrateurs que nous avons interviewés disent craindre que les jeunes ne deviennent des bénéficiaires chroniques d'aide au revenu. Les données empiriques appuient cette affirmation. Selon une étude américaine, 30 % des bénéficiaires de la TANF sont composés de parents âgés de 19 à 24 ans ayant des enfants âgés de moins de cinq ans (fiche d'information de la NGA, 1998). La plupart n'ont pas de diplôme d'études secondaires et ont une expérience de travail limitée. En outre, plusieurs administrateurs ont souligné que la réforme du bien-être social est motivée dans leur secteur de compétence par la perception selon laquelle les enfants de ces familles sont destinés à un avenir très morne tant et aussi longtemps que leur parent vit de l'aide sociale et demeure inactif. Au Canada et dans d'autres pays de l'OCDE où les personnes seules employables font également partie des cas de bien-être social, les jeunes célibataires sans emploi représentent d'importantes cibles de la formation.

Peu de programmes ont permis d'accroître tant soit peu la rémunération et l'emploi des jeunes — un ciblage attentif est requis (Fay, 1996). Selon l'expérience canadienne, même lorsque les programmes donnent des résultats positifs, leurs incidences sont généralement modérées (étude bilan de DRHC au sujet des programmes d'emploi pour les jeunes). Le programme américain Jobs Corps pourrait faire exception à la règle. Certains en attribuent le succès à sa stratégie innovatrice qui consiste à sortir les jeunes de leur environnement habituel pour les placer dans un milieu résidentiel fermé, caractérisé par des règles strictes et un enseignement intensif (Fay, 1996; Friedlander et coll., 1997). En général, les jeunes qui abandonnent leurs études sont aux prises avec un grave problème de motivation ou de dysfonctionnement familial que l'école à elle seule ou la simple participation à un programme d'expérience de travail ne permet pas de régler facilement. Pour beaucoup de ces jeunes, une approche généralisée basée sur des interventions multiples semble essentielle.

Au lieu de mettre l'accent sur l'éducation ou la formation isolément, certains programmes de transition vers l'emploi combinent deux interventions ou plus axées sur le perfectionnement scolaire et l'acquisition d'aptitudes à la vie quotidienne. Sans ces autres interventions, en particulier une formation axée sur l'emploi et l'acquisition de compétences, les études secondaires ne mènent pas à grand-chose. La création de liens entre les études, le travail et les professions assure une orientation vers le marché du travail et des compétences professionnelles de base qui motivent les étudiants. Certaines études canadiennes appuient cette affirmation.

- Une étude de DRHC fait ressortir que les jeunes profitent énormément de certains genres de formation, en particulier une expérience concrète du travail et une combinaison d'enseignement sur place et à l'extérieur. Séparée des autres formes d'intervention, la formation en classe est jugée particulièrement inefficace (DRHC, 1992).

- D'autres études laissent entendre que l'élaboration de programmes efficaces peut être coûteux et nécessiter beaucoup de ressources, et que les politiques d'intervention sur le marché du travail ne peuvent à elles seules régler le problème du chômage chez les jeunes (Fay, 1996).

- Sous l'égide de la Stratégie emploi jeunesse, le programme des collections numérisées (Industrie Canada) a permis d'enseigner aux jeunes de la rue à créer des présentations multimédias et sur Internet[35].

- Pour faire la lutte contre le chômage chez les jeunes, la Colombie-Britannique a élaboré un programme distinct pour les jeunes âgés entre 19 et 24 ans, appelé Youth Works. Il s'agit d'un programme de recherche d'emploi, de préparation à l'emploi, d'expérience de travail et de formation à l'intention des jeunes admissibles, qui sont tenus de participer à une activité de travail en échange de prestations. Les études postsecondaires, une préparation à l'emploi en milieu communautaire, une éducation de base et une formation en milieu de travail sont toutes des options offertes à ceux qui sont incapables de trouver du travail au cours de neuf premiers mois du programme.

- Le programme Compass de la Nouvelle-Écosse offrait également aux jeunes sans emploi (âgés de 18 à 30 ans) une expérience de travail dans le cadre de son volet Expérience de travail. Au cours de la première année du programme, les clients recevaient une allocation hebdomadaire de 160 $ pendant tout au plus 26 semaines. Par la suite, ils touchaient un salaire minimum de 5,15 $ l'heure pendant un maximum de 16 semaines. Les employés des secteurs privé, public et sans but lucratif étaient admissibles. L'évaluation sommative indique que du quart au tiers des participants au volet Expérience de travail occupaient un emploi après que la subvention ait pris fin. Bien que les incidences du programme sur la rémunération n'aient pas été jugées significatives, les données descriptives font état d'un effet positif (Développement des ressources humaines Canada, 1997).

35 L'adresse Web des collections numérisées est *http://collections.ic.gc.ca*.

6. *Bilan : Les mesures de soutien connexes sont essentielles pour favoriser l'emploi*

Le gouvernement offre de nombreux programmes de soutien aux familles et aux particuliers à faible revenu. De toute évidence, ces programmes profitent aux bénéficiaires de l'aide sociale. La Prestation nationale pour enfants (PNE) est le plus récent exemple d'une initiative axée sur les familles à revenu modeste ayant des enfants. L'aide fédérale apportée aux familles à faible revenu ayant des enfants réduit les dépenses provinciales ou territoriales au titre de l'aide sociale et d'autres programmes. Les provinces et les territoires réinvestissent les économies ainsi réalisées et leurs propres contributions au programme de la PNE dans des initiatives au profit des enfants et des familles vivant du bien-être social et des travailleurs pauvres en général. (L'annexe D résume l'utilisation des fonds de ce programme dans les provinces et les territoires.)

Parmi les mesures de soutien connexes, les administrateurs jugent essentiels les programmes de garde d'enfants financés par des prestations fiscales, les crédits d'impôt et l'octroi de subventions directes pour des places de garderie[36]. D'autres mesures de soutien, comme les subventions au transport et l'assurance-maladie complémentaire, peuvent également aider grandement les bénéficiaires du bien-être social à intégrer le marché du travail. Le versement de ces prestations pendant une période de transition est généralement jugé nécessaire pour aider les particuliers à intégrer le marché du travail et à devenir autosuffisants.

Principal élément de réforme	Caractéristiques
Programmes de soutien connexes	Les mesures axées sur la garde des enfants se sont accrues, les subventions et/ou les crédits d'impôt pour enfants ayant été relevés. De telles mesures sont jugées essentielles à la réforme du bien-être social.
	Des mesures de soutien au chapitre du transport sont également nécessaires pour réduire les obstacles au travail que représente l'éloignement.
	De nombreuses provinces commencent à offrir des prestations de santé élargies et un soutien financier accru pour les enfants vivant dans la pauvreté, en vertu de la Prestation nationale pour enfants, et ces mesures se révèlent importantes pour la réforme du bien-être social.

36 Ces renseignements proviennent dans une large mesure des entrevues menées auprès des administrateurs du bien-être social au Canada et aux États-Unis. Les études ou les ouvrages publiés par des chercheurs fournissent peu d'information à ce sujet.

6.1 La Prestation nationale pour enfants permet de réinvestir dans des mesures de lutte contre la pauvreté

L'une des mesures de réforme connexes les plus significatives du régime de bien-être social au Canada est la création de la Prestation nationale pour enfants (PNE). Aux fins de la PNE, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires versent des contributions servant à offrir aux familles à revenu modeste d'autres programmes et mesures de soutien du revenu à caractère fiscal. En juillet 1998, les familles à faible revenu avaient droit à une prestation fiscale canadienne maximale pour enfants de 1 625 $ pour le premier enfant, de 1 425 $ pour le deuxième enfant et de 213 $ pour chaque autre enfant âgé de moins de sept ans. Auparavant, parce que les prestations pour enfants étaient souvent administrées par le truchement du régime de bien-être social, il y avait des pertes administratives, les bénéficiaires se sentaient stigmatisés, et les « travailleurs pauvres » ne bénéficiaient d'aucun soutien. Dans le cadre du nouveau régime de la PNE, le soutien s'étend à toutes les familles à faible revenu ayant des enfants, et un plus vaste éventail de gens bénéficient d'un programme plus efficace, non stigmatisant et fondé sur le revenu. (Voir les précisions à l'annexe D.)

Le gouvernement fédéral encourage les provinces et les territoires à élaborer d'autres programmes de transition entre le bien-être social et le travail, à la condition que les économies découlant de la PNE soient affectées à des programmes qui réduisent la pauvreté infantile et favorisent la participation au marché du travail. Chaque province et territoire a élaboré sa propre stratégie de réinvestissement. Les programmes sont généralement ciblés sur les travailleurs pauvres et assurent des prestations d'assurance-maladie et de garde d'enfants ou des suppléments de revenu aux familles pauvres. La prestation familiale de la C.-B. et la prestation pour enfants de la Saskatchewan en sont deux exemples. Dans deux provinces (à savoir Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick), les économies au titre de la PNE reviennent directement aux familles vivant de l'aide sociale.

La PNE est une importante innovation qui appuie la réforme du bien-être social en étendant le soutien aux familles à revenu modeste et en le dissociant de la participation à un programme (c.-à-d. que la prestation ne s'adresse pas expressément aux bénéficiaires d'aide sociale, aux prestataires d'assurance-emploi ou à un groupe cible particulier). De nombreux groupes de défense des droits considèrent la PNE comme une initiative positive, bien qu'elle nécessite d'autres améliorations et un financement supplémentaire pour être tout à fait efficace. Certains administrateurs et informateurs clés y voient aussi une tendance à l'élaboration conjointe des politiques et des programmes fédéraux-provinciaux-territoriaux en vue de favoriser le changement[37].

37 Bien que l'évaluation de la Prestation nationale pour enfants s'amorce à l'été 1999, les résultats préliminaires ne seront vraisemblablement pas connus avant 2001 ou 2002.

6.2 Des services de garde d'enfants accessibles sont un volet obligatoire de tout programme de réforme du bien-être social

Il est indispensable, dans le cadre de tout programme de réforme du bien-être social, de veiller à ce que des services de garde d'enfants soient accessibles aux parents seuls. Pour la plupart des parents seuls bénéficiant de l'aide sociale, la garde d'enfants représente une dépense importante et sans doute le principal obstacle à la recherche d'un emploi[38]. Les difficultés que les mères seules éprouvent à trouver des services de garde d'enfants convenables les empêchent d'accepter un emploi, de changer d'emploi, d'accepter une promotion ou de profiter d'un programme de formation ou d'éducation. Depuis la plus récente série de réformes du bien-être social, la plupart des secteurs de compétence mettent l'accent sur les mesures de soutien à la garde d'enfants, puisqu'on s'attend à ce que les mères seules participent à des activités de transition entre le bien-être social et le travail même si elles ont des enfants en bas âge.

En général, les trois principaux obstacles auxquels font face les bénéficiaires de l'aide sociale en ce qui a trait à la garde d'enfants sont : le *coût*, l'*offre* et la *qualité* des services.

- Parmi les facteurs qui limitent le choix des services de garde d'enfants, le coût est le plus souvent mentionné (Kisker et Ross, 1997). La plupart des secteurs de compétence supportent une partie des coûts par l'octroi de subventions. Néanmoins, le fardeau financier que cela fait porter aux bénéficiaires de l'aide sociale demeure souvent significatif. De plus en plus, la responsabilité à l'égard des services de garde d'enfants incombe à la province ou au territoire. Il se peut que les stratégies de réinvestissement en vertu de la PNE dans certains secteurs de compétence prévoient des mesures de soutien supplémentaires à ce chapitre. Par exemple, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick utilisent les fonds de la PNE pour investir davantage dans les services de garde d'enfants. Il en est de même dans certains États américains, où la réduction du nombre de cas s'est traduite par des économies qui sont réinvesties dans la garde d'enfants. Parfois, les économies au titre de l'aide sociale ont permis à ces États de tripler ou de quadrupler les dépenses consacrées à la garde d'enfants (p. ex., on trouve un excellent exemple de cette stratégie de réinvestissement en Floride).

- Les frais élevés associés à la garde d'enfants se répercutent sur d'autres décisions relatives au marché du travail. Une étude laisse entendre que ces frais incitent de nombreuses mères seules à changer d'emploi ou à modifier leurs heures de travail (Kisker et Ross, 1997). Ces frais deviennent encore plus considérables pendant la transition entre le bien-être social et le travail. Dans certains secteurs de compétence, l'admissibilité aux services de garde d'enfants subventionnés est basée uniquement sur le revenu, plutôt que sur la participation à un programme, de sorte que les travailleurs à revenu modeste y ont accès. Pour remédier à ces problèmes, un grand nombre de

38 À titre d'illustration, Kisker et Ross (1997) signalent qu'une mère seule ayant un seul enfant et travaillant à plein temps au salaire minimum pendant une année entière consacre 38 % de son revenu à la garde de son enfant. Cette proportion est encore plus élevée chez les femmes ayant d'autres enfants.

secteurs de compétence au Canada et aux États-Unis prévoient maintenant des prestations transitoires pour la garde d'enfants afin que les particuliers aient le temps de devenir plus actifs sur le marché du travail et d'accéder peut-être à un poste mieux rémunéré. Ces mesures de soutien durent généralement un an suivant la cessation des prestations d'aide sociale, délai que l'on juge suffisant pour permettre aux particuliers d'acquérir leur autonomie financière.

- L'offre de places en garderie est un autre problème de taille. Étant donné l'augmentation du nombre de parents seuls qui travaillent ou qui doivent répondre à des attentes de travail, le nombre de places en garderie doit augmenter. L'offre de services de garde représente également un problème important pour les travailleurs à temps partiel du secteur des services, qui doivent souvent travailler à des heures inhabituelles où les garderies ne sont pas nécessairement ouvertes (Kisker et Ross, 1997). Par ailleurs, l'offre de services représente une source de préoccupations dans les régions rurales, où la garde est souvent assurée dans des cadres non structurés, notamment par des membres de la famille ou au domicile d'une gardienne (entrevues menées auprès d'informateurs clés).

La qualité des services de garde est la troisième source de préoccupation en importance, en particulier chez les personnes qui doivent s'en remettre à des services de garde non agréés. Les parents seuls à faible revenu ont généralement moins d'options pour ce qui est de placer leurs enfants, surtout s'ils n'ont pas de voiture. Les stratégies destinées à améliorer la qualité des services de garde posent certaines difficultés, car les organismes de bien-être social pourraient ne pas en être directement responsables.

Comparativement au Canada et aux États-Unis, les pays européens de l'OCDE investissent davantage pour garantir le droit de toutes les familles à des services accessibles de garde d'enfants. La France, la Suède, le Danemark et la Finlande considèrent que les services de garde d'enfants sont essentiels aussi bien au développement des enfants qu'à la participation des parents seuls au marché du travail (Kalisch et coll., 1998). Bien que coûteux, ce modèle assure une qualité supérieure et plus constante des services de garde d'enfants. L'Australie offre un vaste réseau public de services de garde d'enfants, tandis que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni privilégient les services non subventionnés du secteur privé pour les besoins des mères seules.

Les secteurs de compétence qui n'offrent pas d'options pour la garde d'enfants, tout en obligeant les bénéficiaires à travailler ou à suivre une formation, connaîtront un succès limité ou occasionneront des difficultés considérables aux familles ayant des enfants. Des informateurs clés ont fait valoir que plus l'offre de services de garde est grande et satisfaisante, plus le taux d'emploi des parents seuls est élevé.

6.3 Aide au transport

Les subventions au transport représentent une autre mesure de soutien connexe qui est importante pour la réforme du bien-être social. Compte tenu de la « banlieusardisation » du marché du travail, les travailleurs urbains ont souvent besoin de franchir de longues distances pour aller travailler (Pugh, 1998). Aux États-Unis en particulier, la croissance des banlieues dépasse de loin le rayonnement des réseaux urbains de transport en commun. Il est rare que des logements abordables se retrouvent dans les mêmes secteurs que les emplois à faible salaire. Dans d'autres secteurs, les horaires d'autobus sont mal conçus, et il manque de services de transport à destination des centres industriels offrant des emplois convenables aux travailleurs peu spécialisés.

De récentes études américaines font ressortir plusieurs aspects intéressants, quoique leur applicabilité au contexte canadien dépende énormément des caractéristiques démographiques, en particulier le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, l'endroit où ils se trouvent, le nombre d'emplois de niveau débutant et leur emplacement, de même que les temps de déplacement entre le domicile et le lieu de travail (Pugh, 1998). Selon les constatations, le transport en commun est souvent peu pratique en raison de la distance à parcourir entre le domicile et le lieu de travail. Dans certains cas, les distances sont si importantes que le coût du transport l'emporte sur les avantages associés au travail. Les contraintes liées au transport sont particulièrement pénibles pour les parents seuls dont les déplacements quotidiens comportent souvent un certain nombre de petits trajets (p. ex., pour déposer un enfant à la garderie).

Plusieurs solutions ont été envisagées. La plupart des secteurs de compétence ont toujours permis aux familles de posséder une voiture. Dans d'autres secteurs, les bénéficiaires de l'aide sociale sont encouragés à utiliser le transport en commun déjà subventionné (on leur paie souvent le laisser-passer d'autobus) ou ils reçoivent des fonds supplémentaires pour les réparations automobiles et les plaques d'immatriculation. Il arrive souvent que les organismes de bien-être social paient des frais de kilométrage ou octroient une subvention au transport fixe en fonction des frais de transport individuels. Ces approches, si positives soient-elles, ne réussissent à réduire qu'en partie le fardeau de l'emploi à faible salaire (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

Aux États-Unis, d'autres expériences ponctuelles ont lieu. Certains secteurs de compétence collaborent avec des employeurs particuliers qui embauchent un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, afin d'établir des horaires de travail qui coïncident avec la disponibilité du transport en commun. Dans d'autres cas, des employeurs prennent des dispositions particulières concernant le transport. D'autres secteurs de compétence facilitent le don et la réparation de vieux véhicules et consentent des prêts aux particuliers admissibles pour la location ou l'achat de véhicules. Ces genres de mesures de soutien au transport dépendent énormément de la géographie locale, et les stratégies qui se révèlent efficaces varient selon la région et selon l'offre et la nature du transport en commun (Kaplan, 1998b).

6.4 Soins de santé

Les administrateurs reconnaissent que les coûts des soins de santé pour les assistés sociaux et leurs enfants sont d'éventuels obstacles à l'emploi[39]. Selon des données américaines, près de 90 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont aux prises avec un problème de consommation abusive d'alcool ou de drogues, une restriction du point de vue de la santé, une dépression chronique, ou un enfant ayant une pathologie chronique ou une grave déficience (Pavetti et Olson, 1996). Une solution consiste à offrir une assurance-maladie complémentaire. Cette assurance peut aider à payer certains frais médicaux (médicaments d'ordonnance, soins dentaires d'urgence, lunettes, examens de la vue) qui sont généralement couverts par le régime d'avantages sociaux dont sont assorties les professions à salaire élevé (Gorlick et Brethour, 1998a, entrevues menées auprès d'informateurs clés).

Parallèlement, il existe des indications selon lesquelles les personnes qui disent avoir des problèmes de santé réussissent tout autant que les personnes en santé à obtenir un emploi. Toutefois, les personnes ayant des problèmes de santé sont plus susceptibles de travailler à temps partiel ou pendant une partie de l'année seulement. Il demeure donc difficile de repérer les obstacles à l'emploi (par un indice ou un score) lorsque nous intégrons aux mesures de l'employabilité des facteurs non liés à l'éducation ou à l'expérience de travail[40].Un niveau très faible de compétences semble être le seul indicateur qui contribue nettement à déterminer si un particulier intégrera le marché du travail ou pas (Pavetti et Olson, 1996).

Étant donné le manque d'indicateurs de l'employabilité qui tiennent compte des obstacles en matière de santé, les administrateurs du bien-être social cherchent encore comment cibler l'aide et structurer les prestations d'assurance-maladie pour les assistés sociaux. Les stratégies reposent en partie sur la philosophie du programme de bien-être social. Comme il en a été question précédemment, certains secteurs de compétence s'en remettent à des évaluations initiales pour cibler les mesures de soutien sur les personnes qui en ont besoin, alors que d'autres adoptent une approche axée sur la « survie » suivant laquelle les particuliers entreprennent immédiatement une recherche d'emploi. Parmi les programmes prévoyant des stratégies mixtes, des services de counselling et d'autres formes d'aide en matière de santé peuvent être intégrés à un programme général d'employabilité. Cela étant dit, la plupart des administrateurs offrent aux assistés sociaux un soutien aux soins de santé qui est basé sur leur évaluation subjective de la probabilité selon laquelle ils obtiendront du travail grâce à ces approches. Une fois de plus, la nécessité d'individualiser les programmes est l'une des principales raisons pour lesquelles il faut en décentraliser l'exécution et l'adapter aux besoins locaux.

---

39 Les problèmes de santé comprennent notamment les incapacités physiques, les troubles mentaux, les problèmes de santé ou de comportement, la consommation abusive d'alcool ou de drogues, la violence conjugale, ainsi que les difficultés d'apprentissage.

40 L'expérience du Canada diffère de celle des États-Unis. À la faveur du régime public d'assurance-maladie au Canada, tous les citoyens ont accès à certains niveaux de soins. Pour le Canada, les grands obstacles en matière de santé se rattachent aux médicaments d'ordonnance, aux prothèses et aux services qui ne sont pas couverts par divers régimes universels d'assurance-maladie.

Certains secteurs de compétence offrent des mesures de soutien à la santé pendant une période de transition. Cette stratégie est susceptible d'être efficace seulement lorsque les particuliers finissent par tirer un plus grand revenu d'un travail pour pouvoir supporter ces coûts, ou s'ils obtiennent des avantages sociaux. Le fait d'offrir des services de soutien médical fondés sur le revenu à un plus vaste segment de la société pourrait également contribuer à atténuer les effets de dissuasion liés à la réception de prestations de bien-être social. Encore une fois, les mesures de soutien à la santé seraient ainsi dissociées de l'aide sociale. La plupart des administrateurs ont des réticences à cet égard, en raison des dépenses initiales élevées. On ne sait pas encore si ces coûts initiaux seraient recouvrés ultérieurement à même les impôts des participants.

Quelques secteurs de compétence commencent à offrir des services de soins complémentaires dans le cadre de leurs propres initiatives de réinvestissement en vertu de la PNE, bien que le groupe cible se limite généralement aux enfants des familles à faible revenu. Terre-Neuve a étendu les soins médicaux à la période de six mois suivant le moment où le bénéficiaire cesse de recevoir de l'aide sociale, dans le cadre de sa stratégie de réinvestissement découlant de la PNE. La prestation pour enfants de l'Alberta offre une couverture de base pour les soins dentaires, les soins de la vue, les services d'ambulance et les médicaments d'ordonnance dispensés aux enfants des familles à faible revenu. Les prestations de soins de santé pour la famille de la Saskatchewan assurent des prestations supplémentaires d'assurance-maladie aux familles de travailleurs à faible revenu qui reçoivent le supplément au revenu d'emploi de la Saskatchewan ou la prestation pour enfants de la Saskatchewan. La prestation de soins de santé pour la famille de l'Î.-P.-É. est semblable à ce dernier programme.

Les États-Unis ont également tenté l'expérience d'offrir aux bénéficiaires du bien-être social une aide transitoire dans le cadre du régime d'assurance-maladie Medicaid. Une protection transitoire de douze mois en vertu du régime Medicaid est obligatoire pour les familles qui cessent d'avoir droit aux prestations TANF par suite d'une augmentation de la rémunération. Au cours de la deuxième tranche de six mois, la protection peut être réduite et une prime peut être imposée. Douze États assurent une protection transitoire pour une période allant de dix-huit mois à trois ans. D'autres États accordent une protection accrue en vertu du régime Medicaid aux familles à faible revenu ou à leurs enfants, de façon à dissocier davantage les mesures de soutien connexes du régime d'aide sociale (NGA, 1998).

6.5 D'autres mesures de soutien connexes servent à éliminer des obstacles particuliers : les coûts de l'emploi et le logement

Les dépenses liées à l'emploi, qui peuvent entraver la transition des assistés sociaux vers le marché du travail, sont couvertes dans la plupart des secteurs de compétence. Elles comprennent souvent les outils de travail, les vêtements spécialisés, les droits et les permis. Les frais de déménagement peuvent également être couverts, en particulier lorsque la réinstallation d'un bénéficiaire de l'aide sociale permet de le rapprocher d'une

possibilité de travail. Les T.N.-O. prévoient une allocation vestimentaire hivernale afin que les bénéficiaires de l'aide sociale aient des vêtements appropriés pour l'hiver.

Enfin, le logement représente une dépense significative pour les bénéficiaires du bien-être social, quoiqu'il s'agisse encore une fois d'un coût supporté en marge du programme d'aide sociale. Il arrive souvent que le gouvernement paie le loyer directement aux locateurs à un coût inférieur au loyer du marché libre. Certains programmes peuvent aider à payer le loyer et des réparations selon les besoins.

En général, peu d'études traitent des incidences des mesures de soutien connexes sur le réemploi. Les administrateurs que nous avons interviewés reconnaissent la nécessité des mesures de soutien connexes et les ont adaptées en fonction des besoins de leurs cas de bien-être social. Le degré de soutien et la nature du soutien varient d'un secteur de compétence à l'autre. Il arrive souvent que les solutions chevauchent plusieurs domaines de compétence ministérielle et nécessitent une collaboration entre divers organismes.

7. Bilan : Changements apportés aux mécanismes de mise en œuvre

Inspirés en partie par les restrictions et en partie par le service à la clientèle dans le secteur privé, les gouvernements ont adopté de nombreuses innovations qui viennent également renforcer la réforme du bien-être social[41]. Deux changements ressortent :

- Premièrement, les administrations provinciales et territoriales ont commencé à réorganiser leurs services de façon à intégrer les politiques sociales et les programmes de développement du marché du travail (éducation et formation). Le gouvernement fédéral a transféré aux provinces et aux territoires une bonne part des responsabilités à l'égard de la formation de la main-d'œuvre et du développement du marché du travail[42]. En outre, le fait de regrouper les services sous un même toit permet la mise en place de « guichets uniques ».

- Deuxièmement, les récentes réformes des régimes provinciaux et territoriaux de bien-être social comprennent aussi bien des modifications d'ordre secondaire que d'importants changements de mentalité. Ces changements ont souvent obligé le personnel à adopter une nouvelle attitude. Non seulement les clients doivent comprendre l'orientation de l'aide sociale vers le travail, mais de nombreux employés doivent aussi changer leur façon de penser.

Principal élément de réforme	Caractéristiques
Changements apportés aux mécanismes de mise en œuvre	L'approche de la gestion intégrée des cas permet d'aborder les besoins du client en matière de revenu et d'emploi dans une perspective holistique.
	Des guichets uniques pour la prestation des services servent à accélérer la transition, depuis l'accueil jusqu'au placement professionnel, en passant par la formation.
	On apporte des changements à la culture des administrations pour modifier les perceptions du personnel et des clients au sujet du droit à l'aide sociale.

41 Comme à la section précédente, la plupart des renseignements figurant dans la présente section sont tirés d'entrevues menées auprès des administrateurs du bien-être social.

42 L'Entente sur le développement du marché du travail désigne ce processus de transfert des responsabilités au Canada.

7.1 La mise en place de guichets uniques a pour objectif de rendre le service plus efficace

Les récentes réformes du bien-être social s'accompagnent de la création de « guichets uniques » pour la prestation des services et l'exécution des programmes. Plusieurs innovations caractérisent ce processus :

- *Les ministères s'intègrent ou s'associent les uns aux autres* pour réduire le chevauchement bureaucratique, accroître l'efficacité de la prestation des services et de l'exécution des programmes, et mieux coordonner l'élaboration des politiques et des programmes.

- Dans certaines régions, *l'intégration ou la cogestion fédérale-provinciale-territoriale de l'éducation et de la formation* permet de traiter diverses questions relatives au développement du marché du travail selon une approche « commune ».

- *Le regroupement sous un même toit des services fédéraux et provinciaux ou territoriaux* a pour but d'offrir un service concentré, habituellement à un vaste éventail de clients, dont ceux de l'assurance-emploi, de la Sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada et de l'aide sociale.

- De nombreux secteurs de compétence *centralisent les pouvoirs d'élaboration des programmes et des politiques* pour réduire la variabilité des services. Certains d'entre eux gardent une structure organisationnelle relativement décentralisée pour favoriser l'innovation et les programmes adaptés expressément aux besoins régionaux ou locaux.

- *Le regroupement des services sous un même toit a aussi pour objectif de combiner le service traditionnel en personne*, l'accès à un service téléphonique sans frais et des modes de service qui continuent d'évoluer, dont des guichets électroniques, l'Internet et le courrier électronique[43].

Les gouvernements ont adopté la formule des guichets uniques pour une grande partie du réseau de la sécurité du revenu : les clients peuvent s'y inscrire à l'assurance-emploi, vérifier les listes de postes vacants, s'inscrire à la formation et obtenir toute une gamme d'autres services. D'autres secteurs de compétence ont fusionné les services de soutien à l'enfance et le soutien du revenu, vu le chevauchement entre les systèmes (Yates, 1998). Relativement aux récentes réformes du bien-être social, le réseau unique de mise en œuvre permet aux administrateurs de l'assistance sociale d'inscrire immédiatement les clients au volet de l'emploi.

Le regroupement des services pose également des défis au personnel et aux clients. Il se peut que le personnel provienne de différentes cultures organisationnelles et n'ait pas les mêmes attentes envers les clients. Le regroupement ne garantit pas en soi que la fusion des

43 Même si peu de bénéficiaires de l'aide sociale utilisent l'Internet, le Réseau de prestation de services sert un vaste groupe de clients du système de la sécurité du revenu.

services d'aide sociale et d'éducation se déroulera aisément. Dans certains secteurs de compétence, le regroupement et l'intégration des services ont été très rapides. D'autres problèmes administratifs comprennent la façon d'appliquer des procédures de nomination de mandataires et des mécanismes de financement distincts, de modifier le système de comptabilité analytique et d'assurer l'administration générale d'un nouveau système (Yates, 1998). Les membres du personnel administratif de divers programmes ont réitéré bon nombre de ces préoccupations. Alors que la plupart des administrateurs ont souligné l'avantage que cela représente pour les clients, les difficultés administratives liées au regroupement du personnel de différents ministères et ordres de gouvernement peuvent occasionner d'importants « maux de croissance » (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés). Ainsi, alors que le regroupement des services s'est révélé avantageux et s'est déroulé aisément dans certains secteurs de compétence, d'autres ont éprouvé des difficultés à réduire le chevauchement et à assurer l'application uniforme de ce qui était auparavant deux systèmes distincts (ou plus).

7.2 Intégration des ministères et des organismes

Le regroupement des services sous un même toit est lié de près au concept de l'intégration interministérielle des services. Une intégration plus étroite des ministères chargés de l'aide sociale (détermination de l'admissibilité et versement des prestations) et de ceux qui s'occupent des services d'emploi (éducation et formation) ressort comme une importante caractéristique administrative de la récente réforme du bien-être social. L'établissement de liens plus étroits entre les organismes chargés du versement des prestations et de la gestion des cas et ceux qui veillent à l'éducation et à la formation présenterait les avantages suivants :

- l'élimination ou la réduction du chevauchement bureaucratique favoriserait la communication et la planification;

- grâce au resserrement des liens entre les responsables de l'admissibilité et de l'évaluation des dossiers et les responsables de la formation et d'autres programmes de transition entre le bien-être social et le travail, on s'assure que les programmes offerts répondent aux besoins des clients;

- l'intégration peut permettre au personnel de faire part de ses idées sur la prestation des services qui relevaient auparavant d'un seul ministère. Les administrateurs estiment que ce foisonnement d'idées permettra d'améliorer la coordination.

Cette tendance à l'intégration se manifeste également dans d'autres secteurs du système de sécurité du revenu, comme en témoigne la signature d'Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) entre les provinces ou les territoires et le gouvernement fédéral. Terre-Neuve gère actuellement le système conjointement avec le gouvernement fédéral, tandis que la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick en assument l'entière responsabilité (Gorlick et Brethour, 1998b). Bien que ces innovations soient plus directement liées à l'exécution des programmes (formation et éducation) à l'intention des prestataires d'assurance-emploi, elles auront vraisemblablement aussi un effet sur les

programmes d'aide sociale, en particulier dans les Maritimes, où les régimes d'assurance-emploi et d'aide sociale sont étroitement intégrés en raison de la nature saisonnière de l'emploi dans cette région.

7.3 Intégration et regroupement des services dans d'autres pays

Un processus semblable est en cours aux États-Unis. L'adoption récente de la loi intitulée Workforce Investment Act (1998) a permis de rationaliser la formation professionnelle, l'éducation et l'alphabétisation des adultes, ainsi que la réadaptation des travailleurs. La loi vise à améliorer la coordination entre ces programmes, par la création de conseils de la population active au niveau de l'État et au niveau local et l'établissement de centres de services regroupés. Même si certains États avaient déjà entrepris des démarches en ce sens avant l'entrée en vigueur de la WIA, l'adoption d'une loi fédérale a clairement indiqué que cette stratégie pouvait être des plus avantageuses pour les États, ce qui encouragera d'autant plus la coordination des services.

Le gouvernement australien a également pris des mesures innovatrices à ce chapitre. En 1997, il a mis sur pied Centrelink, organisme de prestation de services devant améliorer le service à la clientèle et servir de « guichet unique » pour la prestation d'un éventail de services auparavant assurés par le Department of Social Security et d'autres ministères. Centrelink comprend des services du Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs (DEETYA), comme la présentation de candidats pour des postes vacants, l'inscription à des cours de formation et l'aide aux étudiants.

7.4 Des changements d'attitude et de culture sont essentiels

La réforme du bien-être social a non seulement amené les clients à changer d'attitude, mais elle a également nécessité l'adoption de nouvelles attitudes au sein du système. Les administrateurs ont dû cesser de s'occuper simplement de déterminer l'admissibilité et de verser les paiements, pour commencer à aider les clients à devenir autonomes. Dans certains secteurs de compétence, il a fallu procéder à des changements organisationnels et conceptuels radicaux auprès des travailleurs de première ligne, des administrateurs du bien-être social et des clients.

À cette fin, il a parfois fallu montrer au personnel à insister pour que les clients acquièrent plus d'autonomie. Étant donné la décentralisation des réformes, il a également fallu encourager le personnel à élaborer des programmes qui répondent aux besoins locaux (Hercik, 1998; entrevues menées auprès d'informateurs clés). Des administrateurs ont fait savoir que la décentralisation des politiques et des programmes permet au personnel des bureaux locaux de collaborer de façon plus étroite avec les employeurs en vue de jumeler les emplois et les bénéficiaires de l'aide sociale. Bien souvent, dans les secteurs de compétence en question, les bureaux d'aide sociale deviennent des bureaux d'emploi, et les travailleurs sociaux participent maintenant plus activement au placement de leurs clients sur le marché du travail.

Le changement culturel est souvent un processus complexe qui nécessite aussi bien une vision structurée qu'un plan stratégique provenant des échelons supérieurs du gouvernement. Dans plus d'un secteur de compétence au Canada, les personnes interviewées ont souligné l'importance que revêtent l'appui bureaucratique et politique de haut niveau à la réforme du bien-être social, en général, et les changements administratifs, en particulier. Cette vision peut consister à dégager un consensus sur les principaux objectifs d'ordre public, à définir une mission claire pour l'organisation, et à comprendre comment les changements se rattachent à d'autres programmes et initiatives du gouvernement. Le réseau de prestation des services devra également faire l'objet d'une série de changements à caractère officiel ou informel, puisqu'il est nécessaire de modifier les perceptions des travailleurs sociaux et des administrateurs quant au rôle qu'ils jouent dans la réforme du bien-être social (Hercik, 1998). Comme il a été réitéré dans les entrevues, les cadres supérieurs doivent veiller à ce que le personnel comprenne l'intention de la réforme et applique les mesures de façon uniforme (entrevues menées auprès d'informateurs clés).

Dans son résumé des changements culturels organisationnels aux États-Unis, Jeanette Hercik (1998) fait état des « étapes essentielles » suivantes pour assurer une transition efficace d'une culture administrative donnée à une autre. Comme les données empiriques semblent l'indiquer, ces questions s'appliquent tout autant à la réforme du bien-être social au Canada.

- **Harmoniser la vision au sein de l'organisme** — Il est essentiel de définir la vision du gouvernement en matière de réforme du bien-être social, et cette définition doit être claire et facile à communiquer. La détermination des enseignements tirés d'autres programmes et projets pilotes peut contribuer à harmoniser des idéologies divergentes et à les faire converger vers un but bien défini, puisque les nouvelles orientations auront à tout le moins fait l'objet d'essais pratiques.

- **Harmoniser la vision parmi les organismes** — Étant donné les interrelations qui existent entre l'aide sociale et d'autres programmes et ministères, la modification d'un élément se répercutera sans doute sur les autres. Bien qu'il soit idéal qu'un ensemble uniforme et cohérent de changements se produisent à tous les niveaux, cela ne se passe pas toujours ainsi en réalité. Les secteurs de compétence touchés par des changements interministériels (comme le Nouveau-Brunswick et l'Alberta) appuient la mise en œuvre d'un ensemble homogène de réformes et d'une vision commune dans tous les organismes visés (source : entrevues menées auprès d'informateurs clés).

- **Communiquer la vision** — Pour favoriser et soutenir un changement culturel, il est indispensable de communiquer efficacement les buts et la vision entourant la réforme du bien-être social. Si le personnel n'est pas au courant des réformes, ou s'il ne les appuie pas, sa tâche sera plus ardue. Les changements peuvent souvent semer la confusion et, si le personnel n'en est pas informé, il est peu probable que les clients le soient.

- **Donner suite à la rétroaction** — Il est nécessaire d'établir des liens dans toute l'organisation pour déterminer le rendement du système. Les évaluations externes de l'application du système peuvent également favoriser le processus (détermination des politiques les plus efficaces et des politiques à modifier). Les diverses évaluations du Programme des initiatives stratégiques du gouvernement du Canada illustrent comment la rétroaction externe sur les projets pilotes peut contribuer à déterminer les stratégies qui portent fruit et celles qui ont échoué.

- **Restructurer les activités** — La réorganisation de la structure interne d'un organisme de bien-être social est une tâche complexe. La mise en œuvre d'une nouvelle vision pourrait entraîner une modification des activités courantes, des rôles des travailleurs sociaux, des administrateurs et d'autres membres du personnel sur le terrain. Dans le cas des changements culturels organisationnels qui touchent les activités, il faudra vraisemblablement des efforts soutenus et un investissement de temps et d'argent suffisant pour former le personnel. Pour que des améliorations puissent être apportées ultérieurement, il importe d'examiner le degré de succès des changements initiaux et de prévoir une certaine marge de manœuvre pour l'innovation.

Certaines études de cas laissent entendre que les changements organisationnels ne se font pas toujours sans heurts, même quand les buts des programmes sont bien communiqués. Dans une étude réalisée sur le projet de démonstration « Work Pays » en Californie, Meyers et coll. (1998) ont constaté que les travailleurs de première ligne ne mettaient pas intégralement en œuvre les réformes stratégiques. Même si les travailleurs remplissaient leurs fonctions instrumentales (recueillir et vérifier l'information), bon nombre d'entre eux ne communiquaient et n'interprétaient pas l'information concernant la réforme du bien-être social au profit de leurs clients (p. ex., des discussions instructives et positives au sujet du travail, des services de soutien ou d'autres questions relatives à l'autosuffisance). Cette lacune au niveau de la mise en œuvre peut facilement entraver la réforme du bien-être social et porter à conclure que les réformes ont échoué.

D'autres programmes ont connu plus de succès. Les administrateurs du bien-être social ont confirmé l'importance d'un engagement systématique et, en particulier, l'importance de l'orientation politique. Au Nouveau-Brunswick, les réformes du bien-être social ont précédé les transformations du RAPC; c'est en effet le gouvernement McKenna qui a implanté une réforme générale des systèmes gouvernementaux. Le fait que ce gouvernement détenait tous les sièges à la Chambre s'est également révélé bénéfique. En Floride, les Démocrates et les Républicains ont appuyé à l'unanimité les réformes du bien-être social et ont adopté une vision unifiée sur l'amélioration des possibilités dont bénéficient les enfants. En Alberta, les administrateurs du bien-être social affirment que l'engagement explicite du premier ministre et du ministre des Services sociaux a joué un rôle fondamental dans la réforme du bien-être social. Aux États-Unis, le Wisconsin est souvent cité en exemple pour son programme piloté et soutenu à tous les niveaux administratifs. Selon des indications empiriques, le succès est renforcé lorsque les réformes sont dirigées par des leaders politiques de premier plan, appuyées par les dirigeants de la fonction publique et exécutées par le personnel d'exploitation.

8. Conclusions

La réforme du bien-être social est une initiative stratégique de premier plan des années 90. Cette politique a été mise de l'avant essentiellement parce que le nombre de cas de bien-être social demeurait élevé, même après des périodes de relance économique générale. Si l'on en juge uniquement par la réduction du nombre de cas, l'initiative se révèle fructueuse. Toutefois, la plupart des administrateurs du bien-être social et des intervenants dans le domaine des services sociaux n'y voient pas l'un des principaux objectifs de la réforme du bien-être social.

Les gens s'entendent pour dire que l'actuelle reprise économique, qui en est maintenant à sa septième année, contribue de façon importante au succès apparent de la réforme du bien-être social. En même temps, la plupart des administrateurs que nous avons interviewés affirment que, sans la réforme, la réduction du nombre de cas serait bien moins importante et que l'ampleur de la réduction que nous observons partout en Amérique du Nord repose sur les politiques législatives, administratives et d'intervention sur le marché du travail associées à la plus récente série de réformes du bien-être social. D'autres en sont moins certains et affirment qu'il serait plus légitime d'attribuer la réduction du nombre de cas à la croissance de l'emploi.

Bien que la plupart des commentateurs et des administrateurs s'entendent pour dire que les réformes du bien-être social, combinées à une économie en croissance, ont réduit le nombre de cas d'aide sociale, on craint que ces récentes améliorations ne durent pas en cas de récession. En outre, il y a peu d'indications au sujet des résultats à long terme qu'obtiennent les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont placés dans des emplois faiblement rémunérés.

Les réformes du bien-être social s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie en évolution qui a pour objectif de réduire le recours fréquent à l'aide sociale. À l'origine, certains secteurs de compétence optaient pour des interventions à court terme et s'en remettaient à des modifications législatives et réglementaires pour réduire le nombre de cas. C'était peut-être vrai dans le cas de quelques États américains, mais ce mode de réforme du bien-être social est moins courant. Maintenant, la plupart des secteurs de compétence aux États-Unis et, en particulier, au Canada mettent en œuvre une combinaison de programmes, dont les suivants :

- des modifications législatives et réglementaires touchant les « règles » relatives aux prestations d'aide sociale;
- des incitations à court terme destinées à « lancer » la recherche d'emploi;
- des interventions à long terme qui favorisent le maintien et le renforcement de l'activité sur le marché du travail;

- un éventail de mesures de soutien connexes qui ne s'adressent qu'en partie aux bénéficiaires du bien-être social;

- des changements administratifs du mode de prestation de l'aide sociale.

Le thème évident qui relie ces cinq secteurs stratégiques de réforme du bien-être social est la promotion du travail comme solution de rechange de prédilection à l'aide sociale.

Nous n'avons pas encore de réponse définitive quant à savoir si les clients qui quittent le régime de bien-être social accèdent à une véritable autonomie économique. Peu de secteurs de compétence ont été en mesure de faire un suivi des effets de la réforme du bien-être social au cours d'une période suffisamment longue, bien que la plupart des évaluations semblent indiquer que les effets sont surtout secondaires. Il faut une évaluation et un suivi de plus longue durée pour déterminer l'efficacité à long terme de la réforme. À moins d'un suivi plus systématique des clients une fois qu'ils ont cessé de bénéficier de l'aide sociale, nous n'aurons simplement aucune façon de déterminer si la réduction du nombre de cas est associée à l'amélioration de leur situation socioéconomique.

Les critiques de la réforme du bien-être social soulèvent une question fondamentale quand ils font valoir que cette politique ne règle pas le problème de la pauvreté. La plupart des clients finissent par occuper des emplois mal rémunérés et se retrouvent au nombre des « petits salariés ». De ce point de vue-là, quand le nombre de cas était élevé, au moins la pauvreté était visible. Selon les critiques, la réforme du bien-être social n'a servi qu'à masquer la pauvreté en Amérique du Nord. Par comparaison, la Prestation nationale pour enfants est un exemple de politique générale essentielle qui, bien qu'elle soit axée sur les enfants, s'adresse dans l'ensemble aux familles à faible revenu.

Même si les partisans de la réforme du bien-être social reconnaissent que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale ne trouvent au début que des emplois mal rémunérés, ils affirment que, selon les sondages, les clients préfèrent travailler plutôt que de vivre de l'aide sociale. De plus, si les gouvernements continuent d'offrir des services connexes et d'appuyer l'éducation et la formation à long terme, de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale continueront d'améliorer leurs compétences et d'accéder à des postes mieux rémunérés et donc à des emplois durables.

Les résultats des cinq premières années de réforme du bien-être social sont clairs. Nous savons comment aider les clients à se sortir de l'aide sociale en période de prospérité. Le défi sera de consolider ces gains au moment d'une éventuelle récession. Par ailleurs, comme le reste des clients de l'aide sociale sont des cas plus complexes et plus difficiles, il importera davantage de prévoir des solutions de rechange à une réforme qui repose sur l'emploi. En Europe, les décideurs envisagent activement un éventail d'options non liées au travail (notamment le bénévolat et le service communautaire) pour permettre à ceux qui ne peuvent rivaliser sur le marché du travail traditionnel d'apporter quand même une contribution utile à la société.

Selon l'OCDE, « le problème du chômage chronique sera résolu seulement une fois que les attitudes auront changé et que les gens seront embauchés pour la contribution qu'ils peuvent apporter, plutôt que d'être rejetés en raison de leurs échecs passés » (OCDE, 1992). L'objectif de l'inclusion devrait demeurer au cœur des nouvelles stratégies de réforme du bien-être social que nous poursuivrons au cours des années à venir.

Annexe A
Récentes modifications législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire au cours des cinq ou six dernières années

Récentes modifications organisationnelles et législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada	
Province/territoire	**Modifications législatives**
Colombie-Britannique	D'importants changements sont survenus en 1996, lorsque le mandat d'aide sociale a été divisé entre le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Formation et de la Technologie et le ministère des Ressources humaines. Les ministères poursuivront leur intégration au cours des années à venir. En janvier 1996, la C.-B. a lancé son programme B.C. Benefits, qui englobe le programme d'emploi des jeunes (Youth Works) et le programme de transition entre le bien-être social et le travail (Welfare to Work). La participation est obligatoire pour les bénéficiaires de l'aide sociale, à moins d'une incapacité physique ou mentale. La priorité est accordée aux programmes favorisant la réintégration au marché du travail, tandis que le bien-être social est considéré comme un régime de prestations temporaires pour les personnes aptes au travail; les jeunes et les personnes handicapées sont séparés des personnes employables participant au programme de transition entre le bien-être social et le travail.
Alberta	Le ministère de la Famille et des Services sociaux a amorcé la réforme de son régime d'aide sociale en 1990 en lançant un programme de mesures de soutien à l'autonomie (Supports For Independence), qui a pour but d'apporter un soutien à court terme aux bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'à ce qu'ils deviennent autosuffisants. En avril 1993, la province a annoncé une initiative de réforme du bien-être social, consistant à créer de meilleures possibilités d'emploi et de formation, à restructurer les prestations de bien-être social et à réduire les coûts. La priorité est accordée à la mise en œuvre d'interventions et de services liés à l'emploi et à la formation, en partenariat avec Enseignement supérieur et Perfectionnement professionnel et DRHC.
Saskatchewan	En décembre 1995, la New Careers Corporation (NCC), société d'État chargée depuis 1992 de tous les programmes de formation et d'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, a commencé à relever du ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle. La formation professionnelle est davantage intégrée au mandat de la NCC depuis que la province a adopté, en avril 1997, sa stratégie de formation intitulée la Saskatchewan Training Strategy (STS) : Bridges to Employment, en vue de réorienter les initiatives de formation et d'intervention sur le marché du travail en intégrant les initiatives de développement social et économique.

Récentes modifications organisationnelles et législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada (suite)	
Province/territoire	**Modifications législatives**
Manitoba	En janvier 1997, le gouvernement manitobain a annoncé que la province assumerait la responsabilité de tout le régime d'aide au revenu au cours des 18 mois à venir. Un programme d'emploi et d'aide au revenu intitulé « L'emploi d'abord » a été lancé le 1er mai 1996 après l'entrée en vigueur du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, remplaçant un système de revenu passif en un régime basé sur la responsabilité mutuelle. « De l'aide sociale à l'emploi » est le terme général décrivant un ensemble de politiques qui insistent sur le fait que les clients de l'aide sociale doivent assumer une plus grande part de responsabilité vis-à-vis de la recherche d'un emploi, et qui donnent un aperçu des sanctions auxquelles les clients s'exposent s'ils ne répondent pas aux « attentes en matière de travail » sur lesquelles repose leur admissibilité aux fins de l'aide sociale.
Ontario	La *Loi sur la réforme de l'aide sociale* (LRAS) de juin 1997 prévoyait deux actes législatifs axés sur la réforme du bien-être social : la *Loi sur le programme Ontario au travail et la Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.* La province a soustrait les personnes handicapées du régime de bien-être social et a créé pour leurs besoins un programme distinct de soutien du revenu, à savoir le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, qui est entré en vigueur en juin 1998. Le programme Ontario au travail, dont l'application est assurée par le ministère des Services sociaux et communautaires, est destiné à être « le plus court chemin vers un emploi rémunéré ». Il offre un soutien financier et une aide à l'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale qui sont aptes au travail; la participation est obligatoire. On a restructuré les mécanismes d'exécution du programme et regroupé les agents d'exécution; il y a maintenant un guichet unique pour la prestation des services.
Nouveau-Brunswick	La réforme du bien-être social s'est amorcée au début des années 90 par le lancement du programme Nouveau-Brunswick au travail, projet de démonstration de Développement des ressources humaines Nouveau-Brunswick (DRHNB), qui s'est déroulé de 1992 à 1998. DRHNB a récemment fait l'objet d'une restructuration prévoyant la mise en place d'un nouveau modèle de prestation de services et d'un nouveau système d'information de gestion. En outre, une stratégie d'éducation et de formation devant aider le ministère à favoriser l'accession des bénéficiaires à l'autosuffisance est en cours d'élaboration. Aide sociale — remplacement d'un soutien passif du revenu par une approche active. Rôle expérimental actif au chapitre des programmes de transition entre le bien-être social et le travail.

Récentes modifications organisationnelles et législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada (suite)	
Province/territoire	**Modifications législatives**
Nouveau-Brunswick (suite)	Nouvelle législation portant expressément sur l'aide sociale, nouveau cadre stratégique. Restructuration des services; nouvelle orientation vers la gestion des cas, le recyclage et le recrutement de nouveau personnel. La gestion des cas comprend l'aiguillage vers d'autres services sociaux gouvernementaux et commerciaux et l'accès à des programmes de formation et d'emploi.
Nouvelle-Écosse	La réforme du bien-être social s'est amorcée en 1995 dans le cadre d'une réforme de l'administration municipale. Le 1er avril 1998, le gouvernement provincial assurait tous les programmes d'aide sociale, d'où une normalisation des taux, des politiques et des programmes. Depuis, le programme des services de soutien à l'emploi, dont l'objectif est de favoriser l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale au marché du travail, s'est étendu à la grandeur de la province. La deuxième étape de la réforme prévoit la combinaison des programmes de soutien à long terme et à court terme en un programme d'aide unique au cours des deux prochaines années — l'intégration du programme des prestations familiales et du programme d'aide sociale. Aucune décision n'a encore été prise à l'égard des personnes handicapées.
Î.-P.-É	En vertu de la *Health and Community Services Act* de 1994, l'emploi des particuliers devenait tout aussi prioritaire que le versement de prestations dans le cadre du programme d'assistance sociale. Maintenant divisé en deux sous-programmes : le programme d'amélioration de l'emploi, qui offre des possibilités de travail et de formation aux bénéficiaires de l'aide sociale, et le programme de création d'emplois, qui aide les bénéficiaires à maintenir leurs compétences professionnelles ou à en acquérir de nouvelles dans le cadre d'un emploi de courte durée. Tous les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont aptes au travail doivent participer. Centralisation du contrôle des services de bien-être social au niveau provincial en 1996-1997. Mise en place de mesures législatives en vue de modifier le nombre de régions sanitaires qui mettent en œuvre les deux programmes, ainsi que la taille de ces régions, mais aucune modification n'a encore été apportée.
Terre-Neuve	Important examen des programmes entrepris en 1996, menant à la création, dans le cadre du budget de 1997-1998, de deux nouveaux ministères, Santé et Services communautaires, et Ressources humaines et Emploi. Fonctionnent séparément depuis le 1er avril 1998.

Récentes modifications organisationnelles et législatives touchant les bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada (suite)	
Province/territoire	**Modifications législatives**
Terre-Neuve (suite)	Le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi assure l'application du Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE), lancé en 1996-1997. Priorité accordée à une intégration accrue des services de soutien du revenu, d'emploi et relatifs à la carrière; au développement économique; ainsi qu'à la détermination et à l'élaboration d'un processus de développement de la carrière. Les voies d'intervention n'ont pas encore été choisies. Toujours en cours de conception, les programmes axés sur le nouveau cadre ne seront pas intégralement mis en œuvre avant 2001-2002.
T.N.-O.	En juillet 1994, le gouvernement des T.N.-O. a publié un rapport sur les prestations de soutien du revenu qui a fait ressortir la nécessité d'accroître les responsabilités communautaires. Le programme d'aide sociale a été transféré en 1995 au ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi afin que le soutien financier soit rattaché aux programmes d'éducation et de formation. En collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, il assure l'application du programme des choix rationnels, dans le cadre duquel tous les bénéficiaires de soutien du revenu qui sont aptes au travail doivent prendre part à un vaste éventail de choix dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'emploi ou du bénévolat. Cela favorise aussi la participation locale et la souplesse au chapitre des programmes locaux et communautaires.
Yukon	Le gouvernement du Yukon a amorcé un examen de ses dépenses au chapitre de l'aide sociale en 1992-1993. En 1995, il a mis en œuvre une version révisée des programmes Services de formation à l'emploi et Headstart; ces programmes relèvent du ministère de la Santé et des Services sociaux et ont pour objectif d'accroître l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale. Le gouvernement révise actuellement sa stratégie de formation de 1992 afin de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires de l'aide sociale.

Annexe B
Comparaison du salaire minimum et des prestations d'aide sociale

Comparaison du salaire minimum et des prestations d'aide sociale				
Province/ territoire	**Revenu mensuel au salaire minimum[1]**	**Taux maximum des prestations, personne employable seule**	**Taux maximum des prestations, parent seul ayant deux enfants**	**Taux maximum des prestations, deux parents ayant deux enfants**
Colombie-Britannique	1 162 $ à 7,15 $//heure	500 $	969 $	1 083 $
Alberta	918 $ à 5,65 $/heure	402 $	937 $	1 209 $
Saskatchewan	975 $ à 6,00 $/heure	481 $	987 $	1 385 $
Manitoba	975 $ à 6,00 $/heure	443 $	1 070 $	1 211 $
Ontario	1 113 $ à 6,85 $/heure	580 $	1 038 $	1 292 $
Nouveau-Brunswick	894 $ à 5,50 $/heure	264 $	821 $	909 $
Nouvelle-Écosse	894 $ à 5,50 $/heure	369 $	1 146 $	1 323 $
Î.-P.-É.	878 $ à 5,40 $/heure	437 $	853 $	1 239 $
Terre-Neuve	853 $ à 5,25 $/heure	342 $	1 169 $	1 323 $
Territoires du Nord-Ouest	1 056 $ à 6,50 $/heure	936 $	1 590 $*	1 883 $
Territoire du Yukon	1 170 $ à 7,20 $/heure	658 $	1 093 $*	1 647 $

[1]Revenu mensuel calculé en fonction d'une semaine de 37,5 heures
*Calculs basés sur un parent seul ayant un seul enfant
(Les cellules mises en évidence représentent les taux de 1996.)

Annexe C
Exemptions de la rémunération à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire

Exemptions de la rémunération à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire	
Province/territoire	**Niveau d'exemption de la rémunération**
Colombie-Britannique	Une exemption de 25 % de la rémunération est la norme En cas d'invalidité, 200 $ plus 25 % de toute autre rémunération S'applique à l'aide au revenu, au programme d'emploi des jeunes, ainsi qu'aux prestations d'invalidité Se rattache aussi à l'exemption du soutien familial
Alberta	Programme de mesures de soutien à l'autonomie (SFI) Exemption pour un adulte : 115 $ par mois, plus 25 % de toute rémunération excédentaire Dans le cas d'un enfant ayant un emploi, le revenu de l'enfant est traité séparément : 350 $ par mois plus 25 % Programme de revenu assuré pour les personnes lourdement handicapées (AISH) Personne seule : 165 $ par mois, plus 25 % Famille : 775 $ plus 25 %
Saskatchewan	Soutien de famille non handicapé : Célibataire — 25 $ plus 20 % de la tranche suivante de 375 $ jusqu'à concurrence de 100 $ Couple sans enfant — 50 $ plus 20 % de la tranche suivante de 625 $ jusqu'à concurrence de 175 $ Famille — 125 $ Soutien de famille handicapé : Célibataire — 100 $ plus 20 % de la tranche suivante de 375 $ jusqu'à concurrence de 175 $ Couple sans enfant — 125 $ plus 20 % de la tranche suivante de 625 $ jusqu'à concurrence de 250 $ Famille — 200 $
Manitoba	Autorisation de garder la première tranche de 100 $, puis 25 % du revenu supplémentaire net. Une personne qui gagne 135 % de la prestation de base perd son droit au bien-être social.

Exemptions de la rémunération à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire (suite)

Province/territoire	Niveau d'exemption de la rémunération	
Ontario	Ontario au travail Célibataire — 143 $ Couple — 249 $ Ayant 1 enfant — 295 $ 2 — 346 $ 3 — 397 $ 4 — 442 $ 5 — 480 $ 6 — 518 $ Parent seul ayant 1 enfant — 275 $ 2 — 321 $ 3 — 372 $ 4 — 423 $ 5 — 468 $ 6 — 506 $ Plus de 6 enfants — 38 $ par enfant	Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées Célibataire — 160 $ plus 25 % du reste, plus les dépenses liées au travail Famille — 235 $ plus 25 % du reste, plus les frais de garde d'enfants et les dépenses liées au travail
Nouveau-Brunswick	Exemption salariale prolongée Familles ayant des enfants — 35 % du revenu gagné net pendant les six premiers mois; minimum de 200 $/mois — 30 % du revenu gagné net pendant les six mois suivants; minimum de 200 $/mois — au cours des mois suivants, exemption fixe de 200 $/mois Célibataires et familles sans enfant — 30 % du revenu gagné net pendant les six premiers mois; minimum de 150 $/mois pour un(e) célibataire et de 200 $/mois pour une famille sans enfant — 25 % du revenu gagné net pendant les six mois suivants; minimum de 150 $/mois pour un(e) célibataire et de 200 $/mois pour une famille sans enfant — au cours des mois suivants, exemption fixe de 150 $/mois pour un(e) célibataire et de 200 $/mois pour une famille sans enfant Travail indépendant : exemption unique du revenu d'emploi tiré par un nouveau travailleur indépendant pendant une période de trois mois	
Nouvelle-Écosse	Les deux programmes prévoyant des exemptions de la rémunération doivent être fusionnés au cours des deux prochaines années, et les niveaux futurs d'exemption de la rémunération ne sont pas encore déterminés 1. Programme de prestations familiales (long terme) — exemption de salaire ou d'allocation de formation : Célibataire — première tranche de 100 $ Parent seul avec personnes à charge — première tranche de 200 $ Personne handicapée — première tranche de 175 $ Personne handicapée avec personnes à charge — première tranche de 275 $ Au-delà de ces montants, on soustrait 75 % du salaire brut en compensation des retenues obligatoires.	

Exemptions de la rémunération à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'aide au revenu au Canada, selon la province ou le territoire (suite)	
Province/territoire	**Niveau d'exemption de la rémunération**
Nouvelle-Écosse (suite)	2. Programme d'aide sociale (court terme; récemment transféré des municipalités à la province et harmonisé à la grandeur de celle-ci) Célibataire — première tranche de 50 $ Ayant des personnes à charge — première tranche de 100 $ Au-delà de ces montants, on soustrait le salaire net après retenues obligatoires. Même si ces exemptions semblent moins généreuses, ce n'est pas le cas en réalité, car le programme prévoit une aide au transport et à l'achat des vêtements de travail.
Î.-P.-É.	Si les dépenses liées au travail sont supérieures au revenu, le client a droit à de l'aide. Niveaux d'exemption de la rémunération : Célibataire — première tranche de 50 $, puis 10 % du reste du revenu mensuel Famille — première tranche de 100 $, puis 10 % du reste du revenu mensuel
Terre-Neuve	Célibataire physiquement apte au travail : 75 $ Célibataire ayant un handicap : 95 $ Couple sans enfant, famille, parent seul : 150 $ Famille nécessitant un soutien pour cause de handicap : 190 $ (En vigueur le 1er juin 1999
T.N.-O.	Célibataire — 150 $ Famille — 300 $
Yukon	Célibataire — 50 $ pour tout genre de revenu — allocations, règlements, SRG, etc. plus 25 % du revenu gagné Famille — 100 $

Annexe D
Prestation nationale pour enfants

Prestation nationale pour enfants — Utilisation provinciale-territoriale

Province/territoire	Utilisation des fonds de la Prestation nationale pour enfants
Colombie-Britannique	**Prestation sur le revenu gagné de la C.-B.** La PRGCB est un supplément de revenu accordé aux familles dont le revenu gagné est supérieur à 3 750 $. La prestation diminue une fois que le revenu familial annuel gagné dépasse 20 921 $. La PRGCB fait en sorte qu'il soit plus attrayant pour les bénéficiaires du bien-être social de chercher du travail et de demeurer employés. **Autres programmes :** Services de garde financés par l'État (besoins spéciaux), « Building Blocks », « Foster Care 2000 », initiatives pour les jeunes, sécurité dans les écoles.
Alberta	**Prestation de soins de santé pour les enfants de l'Alberta** Couverture de base des soins dentaires, des soins de la vue, des services d'ambulance et des médicaments d'ordonnance pour les enfants de familles à faible revenu. **Autres programmes :** Majoration de la subvention pour la garde d'enfants, initiative de lutte contre la prostitution enfantine, augmentation de la prestation de logement pour les familles recourant au bien-être social.
Saskatchewan	**Prestation pour enfants de la Saskatchewan** Prestation versée par Revenu Canada à tous les parents à faible revenu. Paiement intégré aux prestations fédérales pour enfants. La PES et le Supplément de la PNE remplacent intégralement les anciennes prestations d'aide sociale de base pour les enfants. **Supplément au revenu d'emploi de la Saskatchewan** Prestation versée aux parents à faible revenu qui travaillent ou qui reçoivent des paiements d'entretien. Le supplément sert d'incitation au travail par la neutralisation des coûts supplémentaires relatifs aux enfants, et d'incitation à la perception des paiements d'entretien par l'augmentation de la valeur nette du paiement versé à la famille. **Prestations de soins de santé pour la famille** Prestations supplémentaires d'assurance-santé versées aux familles de travailleurs à faible revenu.
Manitoba	**Programmes d'intervention précoce et de développement sain des enfants** Financement de programmes axés sur l'éducation, l'alimentation, la formation professionnelle et les services élargis de garde d'enfants, dont le programme d'intervention précoce, le programme d'intervention précoce en alphabétisation, « Priorité aux bébés », le programme des choix sains (prévention de la grossesse chez les adolescentes) et le programme d'alimentation des femmes et des nouveau-nés.

Province/territoire	Utilisation des fonds de la Prestation nationale pour enfants
Manitoba (suite)	**Participation au marché du travail** Programme de services d'emploi et de formation ayant pour objectif d'aider les parents à profiter des possibilités de formation en vue de réduire la pauvreté infantile et de favoriser l'intégration au marché du travail.
Ontario	**Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles de travailleurs ayant des frais de garde d'enfants** Les familles à revenu faible ou moyen ayant des enfants ont droit à une prestation annuelle maximale de 1 100 $ par enfant âgé de moins de sept ans. Le supplément diminue une fois que le revenu dépasse 20 000 $. Les familles sont admissibles si elles ont des gains provenant d'un travail dépassant 5 000 $; si un parent travaille et que l'autre reste à la maison pour s'occuper des enfants de moins de sept ans; ou si les parents sont aux études ou suivent un programme de formation et qu'ils ont des frais de garde d'enfants.
Nouveau-Brunswick	Le Nouveau-Brunswick ne réduit pas les prestations d'aide sociale du montant de l'augmentation fédérale. **Prestation fiscale pour enfants du Nouveau-Brunswick** Prestation annuelle de 250 $ par enfant pour les familles ayant un revenu net de tout au plus 20 000 $; la prestation diminue lorsque le revenu familial est plus élevé. **Supplément au revenu gagné du Nouveau-Brunswick** Supplément pouvant atteindre 250 $ pour les familles ayant des gains annuels d'au moins 3 750 $ et un revenu net annuel inférieur à 25 921 $. **Autres programmes :** Aide pour la garde d'enfants, services privés de garde d'enfants.
Nouvelle-Écosse	**Prestation pour enfants de la Nouvelle-Écosse** Prestation annuelle de revenu pouvant atteindre 250 $ pour le premier enfant, 168 $ pour le deuxième et 136 $ pour chaque autre enfant. **Initiatives de développement sain des enfants** Services de garde offerts en garderie, programmes d'intervention précoce, programmes de prévention communautaires.
Î.-P.-É.	**Prestation de garde d'enfants de l'Î.-P.-É.** Augmentation de la subvention quotidienne pour les services de garde, pour les familles admissibles. **Prestation de soins de santé pour la famille de l'Î.-P.-É.** Couverture de base des médicaments d'ordonnance pour toutes les familles ayant un revenu annuel inférieur à 20 000 $. **Autres programmes :** Programme d'amélioration de l'emploi et programme de création d'emplois.

Province/territoire	Utilisation des fonds de la Prestation nationale pour enfants
Terre-Neuve	Terre-Neuve ne réduit pas les prestations d'aide sociale du montant de l'augmentation fédérale. **Garde d'enfants** Financement des services de garde non agréés, des services de garde en milieu familial, des services de garde des nourrissons en milieu scolaire. Financement d'un poste de coordonnateur ou de coordonnatrice de l'éducation de la petite enfance et des coûts d'éducation et de formation s'y rattachant. **Prestations de soins complémentaires de santé**
Territoires du Nord-Ouest	**Prestation pour enfants des Territoires du Nord-Ouest** Prestation en espèces versée à toutes les familles ayant un revenu net de 20 921 $ ou moins, à raison de 330 $ par enfant âgé de moins de 18 ans qui vit chez ses parents. **Supplément pour les travailleurs des Territoires** Prestation versée aux familles de travailleurs qui ont des enfants de moins de 18 ans vivant chez leurs parents, et qui ont gagné un revenu d'au moins 3 750 $ l'année précédente. **Initiative des enfants en santé** Les collectivités présentent des projets de financement de programmes et de services de soutien aux enfants et à leur famille pendant la petite enfance.
Territoire du Yukon	**Prestation pour enfants du Yukon** À compter d'octobre 1999, paiements mensuels non imposables destinés à venir en aide aux familles à revenu faible ou modéré ayant des enfants âgés de moins de 18 ans. **Services à la petite enfance et aux enfants à risque** Comprennent le fonds de loisirs des enfants, le programme des familles en santé **Programme d'assurance-médicaments et de soins de la vue des enfants**

Annexe E

Sommaire des prestations connexes offertes, selon la province ou le territoire

Prestations connexes selon la province ou le territoire		
Province/ territoire	**Prestations connexes**	
Colombie-Britannique	Acquisition de compétences professionnelles Frais de perfectionnement Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi	Subventions à la garde d'enfants Subventions au logement Soins de santé complémentaires Soins dentaires
Alberta	Acquisition de compétences professionnelles Suppléments salariaux Indemnités pour dépenses liées à l'emploi (tout au plus 300 $/an) Indemnités pour frais de garde d'enfants	Subventions au transport (voir dépenses liées à l'emploi) Subventions au logement Soins de santé complémentaires Soins dentaires
Saskatchewan	Acquisition de compétences professionnelles Allocations de formation Soins de santé complémentaires Soins dentaires	
Manitoba	Acquisition de compétences professionnelles Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants Subventions au transport	Subventions au logement Soins de santé complémentaires (pendant tout au plus un an après l'emploi) Soins dentaires Médicaments et soins de la vue jugés essentiels
Ontario	Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants Subventions au transport (tout au plus 250 $/mois)	Subventions au logement Soins de santé complémentaires Soins dentaires
Nouveau-Brunswick	Suppléments salariaux Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants	Subventions au transport (jusqu'à la réception du premier chèque de paie) Subventions au logement Soins de santé complémentaires Soins dentaires

Prestations connexes selon la province ou le territoire (suite)

Province/ territoire	Prestations connexes	
Nouvelle-Écosse	Suppléments salariaux Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants Subventions au transport	Soins de santé complémentaires Soins dentaires Allocation vestimentaire Frais de scolarité et livres Frais de recherche d'emploi
Î.-P.-É.	Suppléments salariaux Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants	Subventions au transport Soins de santé complémentaires Soins de la vue (42 $ pour un examen et 142 $ pour des lentilles)
Terre-Neuve	Suppléments salariaux Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi (tout au plus 200 $/an)	Indemnités pour frais de garde d'enfants Subventions au transport Subventions au logement Soins de santé complémentaires, soins dentaires (urgences seulement)
Territoires du Nord-Ouest	Subventions salariales Supplément au revenu de travail Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Indemnités pour frais de garde d'enfants Subventions au transport Subventions au logement (loyer, achat ou réparation)	Aide aux personnes atteintes d'une incapacité Cours d'acquisition de compétences parentales Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle Counselling (violence familiale, consommation abusive d'alcool ou de drogues, préparation à l'emploi, abus sexuels) Exemptions partielles de la rémunération
Territoire du Yukon	Allocations de formation Indemnités pour dépenses liées à l'emploi Exemptions partielles de la rémunération Indemnités pour frais de garde d'enfants Prestations de transition	Subventions au transport Subventions au logement (loyer) Frais de déménagement Soins de santé complémentaires Soins dentaires

Bibliographie

ACS, Gregory. « Do Welfare Benefits Promote Out-of-Wedlock Childbearing? » Dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*, Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

ACS, Gregory, Norma COE, Keith WATSON, et Robert I. LERMAN. *Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TAN,* The Urban Institute, 1998.

AMOTT, Teresa. *Reforming Welfare or Reforming the Labor Market: Lessons from the Massachusetts Employment Training Experience,* Social Justice, 21(1), (printemps) 1994.

AUSTRALIE, Department of Social Security. *Evaluation Report: JET, The Jobs, Education and Training Program,* Department of Social Security, Canberra, 1997.

BAKER, Maureen. *Pauvreté, assistance sociale et employabilité des mères à faible revenu : comparaisons transnationales*, 1998.

BAKER, Maureen. « Social Assistance and the Employability of Mothers: Two-Models from Cross-National Research », *Cahiers canadiens de sociologie*, 21(4), 1996, 483-502.

BAKER, Maureen. *The Restructuring of the Canadian Welfare State: Ideology and Policy,* Social Policy Research Centre, University of New South Wales, 1996.

BAKER, Maureen. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons,* University of Toronto Press, Toronto, 1995.

BANCROFT, Wendy, et Sheila Currie VERNON. *La lutte pour l'autosuffisance : les participantes au Projet d'autosuffisance parlent du travail, de l'aide sociale et de leur avenir,* Société de recherche sociale appliquée, 1996.

BANE, Mary Jo, et David T. ELLWOOD. *Welfare Realities,* Harvard University Press, Cambridge, 1994.

BARTIK, Timothy J. *Displacement and Wage Effects of Welfare Reform,* Upjohn Institute, 1998a.

BARTIK, Timothy J. *The Labor Supply Effects of Welfare Reform,* Upjohn Institute, 1998b.

BARTIK, Timothy J. Short-term Employment Persistence for Welfare Recipients: *The "Effects" of Wages, Industry, Occupation, and Firm Size,* Upjohn Institute, 1997a.

BARTIK, Timothy J. *Jobs for Welfare Recipients,* Upjohn Institute, 1997b.

BASSI, Laurie J. "Policy Implications of Part-time Employment", *Journal of Labor Research*, 16, 1998, 315-318.

BAUMOL, William J., et Edward N. WOLFF. *Speed of Technical Progress and Length of Average Interjob Period,* document de travail économique nº 237, Washington University, St. Louis, mai 1998.

BERNSTEIN, Jared, et Lawrence MISHEL. *Trends in the Low-Wage Labor Market and Welfare Reform: The Constraints of Making Work Pay,* Economic Policy Institute, Washington D.C., 1994.

BLANK, Rebecca M. *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?,* document de travail nº 6343, National Bureau of Economic Research Inc., Cambridge MA, 1997.

BLANK, Rebecca M. "Policy Watch: The 1996 Welfare Reform", *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), 1997, 169-177.

BLANK, Rebecca M. "The Employment Strategy: Public Policies to Increase Work and Earnings", dans *Confronting Poverty,* Sheldon Danzinger, Gary Sandefur, et Daniel Weinberg (éd.), Harvard University Press, Cambridge, 1995(a).

BLANK, Rebecca M. "Outlook for the U.S. Labor Market and Prospect for Low-Wage Entry Jobs", dans *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market,* Demetra Nightingale et Robert Haveman (éd.), Urban Institute Press, Washington DC, 1995(b).

BLANK, Rebecca M. "Policy Watch: Proposals for Time Limited Welfare", *Journal of Economic Perspectives* 8(4), 1994, 183-193.

BLANK, Rebecca M., et Patricia RUGGLES. "Short-term Recidivism Among Public-Assistance Recipients", *The American Economic Review*, 82(2), 1994, 49-53.

BLOOM, Dan. *After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

BLOOM, Dan, et David BUTLER. *Implementing Time Limited Welfare: Early Experiences in Three States,* New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1995.

BLOOM, Dan, Mary ANDES et Claudia NICHOLSON. *Jobs First: Early Implementation of Connecticut's Welfare Reform Initiative,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1998.

BLOOM, Dan, Mary FARRELL, James KEMPLE et Nandita VERMA. *The Family Transition Program: Implementation and Interim Impacts of Florida's Initial Time-Limited Welfare Program,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1998.

BLOOM, Dan, Charles MICHALOPOLOUS, Johanna WALTER et Patricia AUSPOS. *Implementation and Early Impacts of Vermont's Welfare Restructuring Project,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1998.

BLOOM, Howard, Barbara FINK, Susanna LUI-GURR, Wendy BANCROFT et Doug TATTRIE. *Mise en œuvre du Projet de supplément de revenu (PSR) : projet-pilote d'incitation au réemploi,* Société de recherche sociale appliquée, 1997.

BOSSENKOOL, Kenneth J. *Back to Work: Learning from the Alberta Welfare Experiment,* Institut C.D. Howe, 1996a.

BOSSENKOOL, Kenneth J. *The Illusion of Equality: Provincial Distribution of the Canada Health and Social Transfer,* Institut C.D. Howe, 1996b.

BOOTHBY, Daniel. « Schooling, Literacy and the Labor Market: Toward a 'Literacy Shortage'? », *Analyse de politiques*, 19(1), 1993, 29-35.

BRADSHAW, J. et coll. *The Employment of Lone Parents,* Londres, Family Policy Studies Centre, T.I.3., 1996.

BRADY, Peter. *Welfare Reform and the Labor Market: Earnings Potential and Welfare Benefits in California*, 1972-94. Institute for Research on Poverty, Wisconsin, 1995.

BRANDON, Peter D. *Jobs Taken by Mothers Moving from Welfare to Work: And the Effects of Minimum Wages on this Transition,* Institute for Research on Poverty, Wisconsin, 1995.

BRANDON, Peter D. *What Happens to Single Mothers After AFDC?,* Institute for Research on Poverty, 1995.

BRANDON, Peter D. *Vulnerability to Future Dependence among Former AFDC Mothers,* Wisconsin, Institute for Research on Poverty, 1995. Disponible sur le site http://www.ssc.wisc.edu/irp

BROCK, Thomas, David BUTLER et David LONG. *Unpaid Work Experience for Welfare Recipients: Findings and Lessons from MDRC Research,* Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1993.

BRODKIN, Evelyn Z., et Alexander KAUFMAN. *Experimenting with Welfare Reform: The Political Boundaries of Policy Analysis,* JCPR, document de travail, 1998.

BROWN, Amy. *Work First: How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

BROWN, David. "Welfare Caseload Trends in Canada", dans *Helping the Poor: A Qualified Case for "Workfare",* The Social Policy Challenge n° 5, Institut C.D. Howe, 1995.

BROWN, Rebecca, Evelyn GANZGLASS, Susan GOLONKA, Jill Hyland et Martin Simon. *Working Out of Poverty: Employment Retention and Career Advancement for Welfare Recipients,* Employment and Social Services et U.S. Department of Health and Social Services, 1998.

BURTLESS, Gary. « Can the labor market absorb three million welfare recipients? », *Focus,* 19(3), 1998.

BURTLESS, Gary. « Welfare Recipients' Job skills and Employment Prospects », *The Future of Children,* 7(1), printemps 1997.

BURTLESS, Gary. « Employment Prospects of Welfare Recipients », dans *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market,* 71-106, Nightingale, Demetra et Robert Haveman (éd.), The Urban Institute, Washington DC, 1995.

BURTLESS, Gary. « When Work Doesn't Work: Employment Programs for Welfare Recipients », *The Brookings Review,* printemps 1992, 27-29.

BUTTERWICK, Shauna, Anita BONSON et Pamela ROGERS. *Identifying Keys to Successful Transition from Social Assistance to Paid Work: Lesson Learned from Canada, the United States, Australia and Europe,* 1998.

CANADA (gouvernement du). *Quand le travail est plus payant que l'aide sociale : sommaire des rapports sur le Projet d'autosuffisance — mise en œuvre, groupes de discussion et impacts des dix-huit premiers mois (R-96-17F),* Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1996.

CANCIAN, Maria, Robert HAVEMAN, Thomas KAPLAN et Barbara WOLFE. *Post-Exit Earnings and Benefit Receipt among Those Who Left AFDC in Wisconsin,* University of Wisconsin, Wisconsin, 1998.

CAO, Jian. *Welfare Recipiency and Welfare Recidivism: An Analysis of the NLSY Data,* Institute for Research on Poverty, 1996.

CARD, David, Philip ROBINS et Winston LIN. *Dans quelle mesure les programmes d'incitation financière destinés aux assistés sociaux ont-ils un effet sur la demande? Données expérimentales relatives au Projet d'autosuffisance,* Société de recherche sociale appliquée, 1997.

CARD, David, et Philip ROBINS. *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires de l'aide sociale à travailler? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance,* Société de recherche sociale appliquée, 1996.

CARD, David, et Alan B. KRUEGER. *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage,* Princeton University Press, New Jersey, 1996.

CASTLES, Francis G. « Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand », dans *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Gosta Esping-Andersen (éd.), Sage Publications, Londres, 1996.

CASTLES, Francis G., R. GERRITSEN et J. VOWLES. *The Great Experiment: Labor Parties and Public Policy Transformation in Australia, and New Zealand.*, Auckland University Press, Auckland, 1996.

CASTLES, Francis G., et Christopher PIERSON. « New Convergence? Recent Policy Development in the United Kingdom, Australia and New Zealand », *Policy and Politics*, 24(3), 1995, 233-245.

CHERNICK, Howard, et Andrew RESCHOVSKY. *State Responses to Block Grants: Will the Social Safety Net Survive,* Economic Policy Institute, 1996.

CLARK, Christopher. *Les programmes de sécurité du revenu au Canada,* Conseil canadien de développement social, 1998.

CLEVELAND, G., et D. HYATT. *La garde des enfants, l'aide sociale et le travail : les mères seules ayant des enfants d'âge préscolaire,* document de travail W-96-2F, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Hull, 1996.

COHEN, Marie. *Education and Training Under Welfare Reform,* Welfare Information Network (W.I.N.) Issue Notes (vol. 2., nº 2), 1998.

COMMUNITY TRANSPORTATION ASSOCIATION. *Access to Jobs: A Guide to Innovative Practices in Welfare-to-Work Transportation,* Community Transportation Association of America, 1998.

COMMUNITY TRANSPORTATION ASSOCIATION. *Transportation and Welfare Reform...States on the move,* Community Transportation Association, 1997.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). Profil du bien-être social : mythes et réalités, Conseil national du Bien-être, Ottawa, 1998a.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). *Les prestations familiales : les enfants restent encore sur leur faim,* Conseil national du Bien-être, Ottawa, 1998b.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). *Revenus de bien-être social 1996,* Conseil national du Bien-être, Ottawa, 1998c.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). *Un autre regard sur la réforme du bien-être social,* Conseil national du Bien-être social, Ottawa, 1997.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). *L'inopportunité des réductions proposées au régime d'assistance publique du Canada,* Conseil national du Bien-être, Ottawa, 1991.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE (Canada). *Le bien-être social au Canada : un filet de sécurité troué,* Ottawa, Conseil national du Bien-être, 1987.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS. *Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996.* Council of Economic Advisors, 1997.

DANZINGER, Sandra, et Sheldon DANZINGER. « Will Welfare Recipients Find Work When Welfare Ends? » dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues,* Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

DANZINGER, Sheldon, Gary SANDEFUR et Daniel WEINBERG (éd.). *Confronting Poverty: Prescriptions for Change,* Harvard University Press, Cambridge, 1994.

DANZINGER, Sheldon, et Jeffrey LERMAN. « How Will Welfare Recipients Fare in the Labor
Market? », *Challenge*, (mars-avril) 1996.

DEAVERS, Kenneth L., et Anita HATTIANGADI. « Welfare to Work: Building a Better Path to Private Employment Opportunities », *Journal of Labor Research*, 19(2), 1998, 205-243.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Ententes fédérales-provinciales visant à améliorer l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale,* Ottawa, 1992.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des initiatives stratégiques : Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick : Évaluation provisoire de l'impact et des rapports coût-bénéfice et coût-efficacité,* Ottawa, 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des initiatives stratégiques : Centres de ressources objectif Emploi,* Ottawa, 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des initiatives stratégiques : Programme Compass Nouvelle-Écosse,* Ottawa, 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des initiatives stratégiques : Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick : Évaluation du processus,* Ottawa, 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Strategic Initiatives Evaluation: Investing in People (North West Territories),* Ottawa, 1995.

DOOLEY, Martin. « Lone-Mother and So ial Assistance in Canada », dans *Family Matters: New Policies for Divorce, Lone Mothers, and Child Poverty,* M. Dooley et coll. (éd.), Institut C.D. Howe, Toronto, 1995.

DUNCAN, Greg J., Kathleen MULLAN Harris et Johanne BOISJOLY. *Time Limits and Welfare Reform: How Many Families Will Be Affected?*, document de travail, Joint Centre for Poverty Research, Northwestern University et University of Chicago, 1998.

EARDLEY, Tony. *New Relations of Welfare in the Contracting State: The Marketisation of Services for the Unemployed in Australia,* University of New South Wales, Australie, 1997.

EARDLEY, Tony, Jonathan BRADSHAW, John DITCH, Ian GOUGH et Peter WHITEFORD. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report,* HMSO, rapport de recherche n° 46 du Department of Social Security, Londres, 1996a.

EARDLEY, Tony, Jonathan BRADSHAW, John DITCH, Ian GOUGH et Peter WHITEFORD. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report,* HMSO, rapport de recherche n° 47 du Department of Social Security, Londres, 1996b.

EBERTS, Randall W. *The Use of Profiling to Target Services in State Welfare-to-Work Programs: An Example of Process and Implementation,* Upjohn Institute, 1997.

EDIN, Kathryn et Laura LEIN. *Making Ends Meet: How Welfare Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work,* Russell Sage Foundation, New York, 1997.

EDIN, Kathryn et Laura LEIN. « Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies », *American Sociological Review*, 61, 1996, 253-266.

EISSA, Nada, et Hilary HOYNES. *The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples,* NBER, document de travail 6856, 1998.

EMPLOYMENT POLICIES INSTITUTE. *From Welfare to Work: The Transition of an Illiterate Population*, 1997.

EVANS, Patricia. « Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate », dans *Women in Canadian Public Policy*, Janine Brodie (éd.), Harcourt Brace and Company, Toronto, 1996.

EVANS, Patricia. « Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style », *Options politiques*, mai 1995.

EVANS, Patricia. « From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms », *Anaylse de politiques*, XIX(1), 1993, 54-67.

EVANS, Patricia. « Targeting Single Mothers for Employment: Comparison from the United States, Britain and Canada », *Social Service Review*, 66(3), 1992, 378-398.

EVANS, Patricia. « Work Incentives and the Single Mother: Dilemmas of Reform », *Analyse de politiques*, 14(2), 1988, 125-136.

EVANS, Patricia et Eilene L. MCINTYRE. « Welfare, Work Incentives and the Single Mother: An Interprovincial Comparison », dans *The Canadian Welfare State: Evolution and Transition*, Jacqueline Ismael (éd.), University of Alberta Press, Edmonton, 1987, 101-125.

FAY, Robert. *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, bilan de différentes évaluations de programmes dans les pays de l'OCDE*, documents hors série, n° 18, Politiques du marché du travail et politique sociale, OCDE, Paris, 1996.

FINN, D. *Working Nation: Welfare Reform and the Australian Job Compact for the Long-Term Unemployed*, Unemployment Unit, Londres, 1997.

FREEDMAN, Stephen, et Daniel FRIEDLANDER. *The JOBS Evaluation: Early findings on Program impacts in Three Sites*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1995.

FREEDMAN, Stephen, Marisa MITCHELL et David NAVARRO. *The Los Angeles Jobs-First GAIN Evaluation: Preliminary Findings on Participation Patterns and First-Year Impacts*, MDRC, 1998.

FRIEDLANDER, Daniel, David H. GREENBERG et Philip K. ROBINS. « Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged », *Journal of Economic Literature*, 25, décembre 1997, 1809-1855.

FRIEDLANDER, Daniel, et Gary BURTLESS. *Five Years After: The Long-Term effects of Welfare-to-Work Programs*, Russell Sage Foundation, New York, 1995.

FRIEDLANDER, Daniel, et Gayle HAMILTON. *The Saturation Work Initiative Model in San Diego: A Five-Year Follow-up Study*, Manpower Demonstration Research Corporation, 1993.

FRIEDMAN, Pamela. *Community Work Experience and Publicly Funded Jobs — Helping the Hard-to-Serve Meet Work Requirements,* Welfare Information Network (W.I.N.) Issue Notes (vol. 3, n°5), 1998.

FURCHTGOTT-ROTH, Diana. « Removing Barriers to Part-Time Employment: An Aid to Reducing Welfare Caseloads? », *Journal of Labor Research*, 19(2), 1998.

GALLAGHER, Jerome L., Megan GALLAGHER, Kevin PERESE, Susan SCHREIBER et Keith WATSON. *One Year After Federal Welfare Reform: A Description of State Temporary Assistance for Needy Families (TANF)* Decisions as of October 1997, The Urban Institute, 1998.

GORLICK, Carolyn, et Guy BRETHOUR. *Welfare-to-Work Programs: An Inventory,* Conseil canadien de développement social, 1998a.

GORLICK, Carolyn, et Guy BRETHOUR. *Programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail au Canada : document d'étude,* Conseil canadien de développement social, 1998b.

GRUBB, W. Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations,* National Center for Research in Vocational Education, 1995.

GUERON, Judith M. « A Research Context for Welfare Reform », *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 1996, 547-561.

GUERON, Judith M. « Effective Welfare-to-Work Programs », *Options politiques*, mai 1995.

GUERON, Judith M. « Work and Welfare: Lessons on Employment Programs », *Journal of Policy Analysis and Economic Perspectives*, 4(1), 1990, 79-98.

GUERON, Judith M. « Welfare to Work Programs: Lessons on Recent State Initiatives », *Policy Studies Review*, 6(4), 1987, 733-743.

GUERON, Judith, et Edward PAULY. *From Welfare to Work (Summary),* Manpower Demonstration Research Corporation, 1991.

HAGAN, Jan L., et Irene LURIE. *Implementing JOBS: Progress and Promise,* The Nelson A. Rockefeller Institution of Government, State University of New York, Albany, 1994.

HAMILTON, Gayle, et Thomas BROCK. *The JOBS Evaluation: Early Lessons from Seven Sites,* U.S. Department of Health and Human Services et U.S. Department of Education, Washington DC, 1994.

HAMILTON, Gayle, Thomas BROCK, Mary FARRELL, Daniel FRIEDLANDER, Kristen HARKNETT, JoAnna HUNTER-MANNS, Johanna WALTER, Joanna WEISMAN. *Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches and Human Capital Development Programs in Three Sites,* MDRC, 1997.

HANDLER, Joel F. *'Ending Welfare as We Know It': Another Exercise in Symbolic Politics,* Institute for Research on Poverty, document de travail 1053-95, 1995.

HANDLER, Joel F. *The Poverty of Welfare Reform,* Yale University Press, New Haven, 1995.

HARRIS, Kathleen Mullan. « Life After Welfare: Women, Work and Repeat Dependency », *American Sociological Review*, 61, 1996, 407-426.

HARRIS, Kathleen Mullan. « Work and Welfare among Single Mothers in Poverty », *American Journal of Sociology*, 99, 1993, 317-352.

HAVEMAN, Robert, et Barbara WOLFE. *Welfare to Work in the U.S.: A Model for Other Nations,* Institute for Research on Poverty, 1998.

HAVEMAN, Robert. *Reducing Poverty While Increasing Employment: A Primer On Alternative Strategies, and a Blueprint,* étude de l'OCDE sur l'emploi, série de documents de travail n° 7, OCDE, 1995.

HEINRICH, Carolyn. *Aiding Welfare-to-work Transitions: Lessons from JTPA on the Cost-effectiveness of Education and Training Services,* Chicago Joint Center for Poverty Research, document de travail, 1998.

HOLCOMB, Pamela A., LaDonna PAVETTI, Caroline RATCLIFFE et Susan RIEDINGER. *Building on Employment Focused Welfare System: Work First and Other Work-Oriented Strategies in Five States,* rapport sommaire, Urban Institute, 1998.

HOLLENBECK, Kevin, Jean KIMMEL et Randy EBERTS. *Using Administrative Data to Evaluate the Ohio JOBS Student Retention Program,* Upjohn Institute, 1997.

HOLLENBECK, Kevin, et Jean KIMMEL. *An Evaluation of the Ohio JOBS Student Retention Program,* Upjohn Institute, 1996.

HOLZER, Harry J. *Will Employers Hire Welfare Recipients? Recent Survey Evidence from Michigan,* Institute for Research on Poverty, 1998.

HOLZER, Harry J. *Employer Demand, AFDC Recipients and Labor Market Policy,* Institute for Research on Poverty, 1996.

HOLZER, Harry J. *What Employers Want: Job Prospects for Less-Educated Workers*, Russell Sage Foundation, 1996.

HOLZER, Harry, et S. DANZINGER. *Are Jobs Available for Disadvantaged Workers in Urban Areas?*, IRP, document de travail 1157-98, University of Wisconsin, Wisconsin, 1998.

HOYNES, Hilary. *Local Labor Market Conditions and Welfare Spells: Do Demand Conditions Matter?*, NBER, document de travail, 1996.

HUGHES, Mark Allen. « Learning from the 'Milwaukee Challenge » , *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 1996, 562-571.

HUNTER, John. *Le défi de l'emploi : politiques et programmes d'emploi fédéraux 1900-1990*, Gouvernement du Canada, 1993.

KALB, Guyonne. *An Australian Model for Labor Supply and Welfare Participation in Two-Adult Households*, Social Policy Research Centre, University of New South Wales, 1998.

KALIL, Ariel, Mary CORCORAN, Sandra DANZINGER, Richard TOLMAN, Kristin SEEFELDT et Yunjun NAM. *Getting Jobs, Keeping Jobs, and Earning a Living Wage: Can Welfare Reform Work?*, Institute for Research on Poverty, 1998.

KALISCH, David W., Tetsuya AMAN et Libbie A. BUCHELE. *Les politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE : un examen des programmes actuels et des évolutions récentes*, Politiques du marché du travail et politique sociale, documents hors série, n° 33, OCDE, 1998.

KAPLAN, April. *Transportation: The Essential Need to Address the « To » in Welfare-to-Work*, Welfare Information Network, 1998.

KAPLAN, April. Transportation and Welfare Reform, Welfare Information Network, 1998.

KAPLAN, Thomas. *Wisconsin's W-2 Program: Welfare as We Might Come to Know It*, Institute for Research on Poverty, 1998.

KAPLAN, Thomas. *Welfare Policy and Caseloads in the United States: Historical Background, Special Report No 70*, Institute for Research on Poverty, 1997.

KAPSALIS, Constantine. *Social Assistance and the Employment Rate of Lone Mothers: An Analysis of Ontario's Live Experiment*, document de travail W-97-7E, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Hull, 1997.

KAPSALIS, Constantine. *Le taux des prestations d'aide sociale et le taux d'emploi des mères seules*, document de travail W-96-5F. Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Hull, 1996.

KAPSALIS, Constantine. *Le lien entre l'alphabétisation, le travail et les bénéficiaires d'aide sociale*, document de travail W-98-1F, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Hull, 1998.

KATZ, Bruce, et Kate CARNEVALE. *The State of Welfare Caseloads in America's Cities (work in Progress)*, Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy, 1998.

KEMPLE, James J., Daniel FRIEDLANDER et Veronica FELLERATH. *Florida's Project Independence: Benefits, Costs, and Two-Year Impacts of Florida's JOBS Program*, Manpower Demonstration Research Corporation, 1995.

KIMMEL, Jean. « The Effectiveness of Child-Care Subsidies in Encouraging the Welfare-to-Work Transition of Low-Income Single Mothers », *The American Economic Review*, 85, 1995, 271-275.

KINGSLEY, G. Thomas. *Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Uncharted Territory*, The Urban Institute, série A, n° A-19, 1997.

KISKER, Ellen E., et Christine M. ROSS. « Arranging Child Care », *The Future of Children—Welfare to Work*, vol. 7, n° 1, 1997, 99-109.

KLATWITTER, Marieka, Robert PLOTNICK et Mark EDWARDS. *Determinants of Welfare Entry and Exit by Young Women. Institute for Research on Poverty*, document de travail n° 1099-96, 1996.

KNOX, Virginia W., Amy BROWN et Winston LIN. *MFIP: An Early Report on Minnesota's Approach to Welfare Reform: The Minnesota Family Investment Program*, Manpower Demonstration and Research Corporation, 1995.

KRAMER, Fredrica. *Job Retention and Career Advancement for Welfare Recipients*, Welfare Information Network Issue Notes, 1998.

KUHN, Betsey, Pamela ALLEN DUNN, David SMALLWOOD, Kenneth HANSON, Jim Blaylock et Stephen Vogel. « Policy Watch: The Food Stamp Program and Welfare Reform », *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), 1996, 189-198.

LALONDE, Robert J. « The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs », *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 1995, 149-168.

LEMAÎTRE, G. *Single Parents on Social Assistance: A Longitudinal Analysis*, document de recherche R-95-8, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, Hull, 1993.

LERMAN, Robert. « Increasing the Employment and Earning of Welfare Recipients », dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*, Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

LEVINE, Phillip B., et David J. ZIMMERMAN. *The Intergenerational Correlation in AFDC Participation: Welfare Trap or Poverty Trap?*, Institute for Research on Poverty, 1996a.

LEVINE, Phillip B., et David J. ZIMMERMAN. *An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY*, Institute for Research on Poverty, 1996b.

LONG, Sharon K., Gretchen G. KIRBY, Robin KURKA et Shelly WATERS. *Child Care Assistance under Welfare Reform: Early Responses by the States*, The Urban Institute, 1998.

LURIE, Irene. « A Lesson from the JOBS Program: Reforming Welfare Must be Both Dazzling and Dull », *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 1996, 572-586.

LYNCH, Lisa. « Entry-Level Jobs: First Rung on the Employment Ladder or Economic Dead End? », *Journal of Labor Research*, 14(3), 1993.

MALONEY, Tim. *The Impact of Recent Welfare Reforms on Labor Supply Behavior in New Zealand*, Institute for Research on Poverty, document de travail nº 1149-97, 1997.

MANPOWER DEMONSTRATION RESEARCH CORPORATION. *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Implementation, Participation Patterns, Cost, and Two-Year Impacts of the Portland (Oregon) Welfare-to-Work Program*, MDRC, 1998.

MARTIN, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*. Politiques du marché du travail et politique sociale, documents nº 35, OCDE, Paris, 1998.

MARTINI, Alberto, et Michael WISEMAN. *Explaining the Recent Decline in Welfare Caseloads: Is the Council of Economic Advisors Right?*, Urban Institute, 1997.

MAYNARD, Rebecca A. « Subsidized Employment and Non-Labor Market Alternatives for Welfare Recipients », dans *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*, Demetra Nightingale et Robert Haveman (éd.), Urban Institute Press, Washington D.C., 1995.

MCHUGH, Marilyn, et Jane MILLAR. « Sole Mothers in Australia: Supporting Mothers to Seek Work », dans *Single Mothers in International Contexts: Mothers or Workers?*, Duncan et Edwards (éd.), Taylor and Francis, Londres, 1997.

MCMURRER, Daniel, Isabel V. SAWHILL et Robert LERMAN. *Welfare Reform and Opportunity in the Low-Wage Labor Market,* The Urban Institute, 1997.

MEAD, Lawrence. « Welfare Policy: The Administrative Frontier », *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 1996, 587-600.

MEAD, Lawrence. « Are Welfare Programs Effective? », dans *Social Programs that Work*, Jonathan Crane (éd.), Russell Sage Foundation, New York, 1998.

MEAD, Lawrence. *The Decline of Welfare in Wisconsin,* Wisconsin Policy Research Institution, Milwaukee, 1996.

MEAD, Lawrence. *The New Paternalism in Action: Welfare Reform in Wisconsin,* Wisconsin Policy Research Institution, Milwaukee, 1995.

MEAD, Lawrence. « An Administrative Approach to Welfare Reform », dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues,* Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

MENDELSON, Michael. *Looking for Mr. Good-Transfer, A Guide to CHST Negotiations.* Caledon Institute of Social Policy, 1995.

MEYER, Bruce D. *Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits?,* Northwestern University et NBER, 1998.

MEYER, Bruce D., et Dan T. ROSENBAUM. *Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers,* document de travail, Northwestern University, 1998.

MEYER, Daniel, et Marcia CANCIAN. « Life After Welfare », *Public Welfare*, 54 (4), automne 1996, 25-29.

MEYERS, Marcia K., Bonnie GLASER et Karin MCDONALD. « On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms? », *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1998, 1-22.

MEYERS, Marcia K., Bonnie GLASER, Nara DILLON et Karin MCDONALD. *Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers can't reform Welfare,* UC-DATA, document de travail, University of California, Survey Research Center, Californie, 1993.

MIJANOVICH, Todd, et David LONG. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du Projet d'autosuffisance — mise en œuvre, répercussions sur l'aide sociale et coûts,* Société de recherche sociale appliquée, 1995.

MISHEL, Lawrence, et John SCHMIDT. *Cutting Wages by Cutting Welfare,* document d'information, Economic Policy Institute, 1995.

MOFFITT, Robert. *The Effect of Welfare on Marriage and Fertility: What Do We Know and What Do We Need to Know*, Institute for Research on Poverty, Wisconsin, 1997.

MOFFITT, Robert. « The Effect of Employment and Training Programs on Entry and Exit from the Welfare Caseload », *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(1), hiver 1996, 32-50.

MOFFITT, Robert. « Unintended effects: Employment and training programs and the welfare caseload », *Focus*, 17:2, 1995.

MOFFITT, Robert. « The Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review », *Journal of Economic Literature*, 30(1), 1992, 1-61.

MYLES, John. « When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States », dans *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Gosta Esping-Andersen (éd.), Sage Publications, Londres, 1996.

NATIONAL GOVERNOR'S ASSOCIATION. *Summary of Selected Elements of State Plans for Temporary Assistance for Needy Families*, 1997.

NEW ZEALAND DEPARTMENT OF LABOUR. *Evaluation of Job Action,* Market Research and Evaluation Team, Strategic Support Group, New Zealand Employment Service and Evaluation Unit, Labour Market Policy Group, août 1995.

NIGHTINGALE, Demetra, et Robert HAVEMAN (éd.). *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market,* The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

NIGHTINGALE, Demetra, et Kathleen BRENNAN. *The Welfare-to-Work Program: A New Link in the Welfare Reform Chain.* numéro a-26 de la série « New Federalism: Issues and Options for States », Urban Institute, 1998.

NIGHTINGALE, Demerta, et Pamela HOLCOMB. « Alternative Strategies for Increasing Employment », *The Future of Children*, 7(1), 1997, 52-64.

NORRIS, Donald F. et Lyke THOMPSON (éd.). *The Politics of Welfare Reform,* Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.

OCDE. *Combattre l'exclusion : l'aide sociale en Australie, en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède.* OCDE, 1998.

OCDE. *Policies for Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers,* Labour Market Policies: New Challenges, OCDE, 1997.

OCDE. *The Long-Term Unemployed and Measures to Assist Them,* Paris, 1992.

O'NEILL, David M., et June O'NEILL. *Lessons for Welfare Reform: an analysis of the AFDC caseload and past welfare-to-work programs.* W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1997.

O'NEILL, June. « Can Work and Training Programs Reform Welfare? », *Journal of Labor Research,* 14(3), 1993.

PAVETTI, LaDonna. *How Much More Can They Work?: Setting Realistic Expectations for Welfare Mothers,* Urban Institute, 1997.

PAVETTI, LaDonna. *Time on Welfare and Welfare Dependency,* Urban Institute, 1996.

PAVETTI, LaDonna. « Who is Affected by Time Limits? », dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues.* Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

PAVETTI, LaDonna, et Amy DUKE. *Increasing Participation in Work and Work Related Activities: Lessons from Five State Welfare Reform Demonstration Projects, Final Report,* Urban Institute, Washington D.C., 1995.

PAVETTI, LaDonna, et Krista OLSEN. *Personal and Family Challenges to the Successful Transition from Welfare to Work,* Urban Institute, 1996.

PAVETTI, LaDonna, Krista OLSEN, Demetra NIGHTINGALE, Amy-Ellen Duke et Julie Isaacs. *Welfare-to-Work Options for Families Facing Personal and Family Challenges: Rationale and Program Strategies,* Urban Institute, 1997.

PAWASARAT, John. *Employment and Earning of Milwaukee County Single Parent AFDC Families: Benchmarks for Measuring Employment Outcomes Under 'W-2',* University of Wisconsin-Milwaukee Employment and Training Institute, 1997.

PAWASARAT, John, et Frank SETZER. *Removing Transportation Barriers to Employment: Assessing Driver's License and Vehicle Ownership Patterns of Low-Income Populations,* University of Wisconsin-Milwaukee Employment and Training Institute, 1998.

PEDRAZA, Rachel A., Edward PAULY et Hilary KOPP. *Home-Grown Progress: The Evolution of Innovative School-to-Work Programs,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

PHIPPS, Shelley. *Canadian Child Benefits: Behavioral Consequences, Income Adequacy and Alternatives,* Luxembourg Income Study, document de travail n° 92, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, 1993.

POGLINCO, Susan, Julian BRASH et Robert GRANGER. *An Early Look at Community Service Jobs in the New Hope Demonstration,* MDRC, 1998.

POLICY RESEARCH INSTITUTE. *Privatizing Welfare in Wisconsin: Ending Administrative Entitlements — W-2's Untold Story,* Policy Research Institute, 1997 (date à vérifier).

PUGH, Margaret. *Barriers to Work: The Spatial Divide Between Jobs and Welfare Recipients in Metropolitan Areas Discussion Paper,* The Brookings Institute, 1998.

QUINT, Janet C., Johannes BOS et Denise POLIT. *New Chance: Final Report on a Comprehensive Program for Young Mothers in Poverty and Their Children,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.

RANGARAJAN, Anu. *Keeping Welfare Recipients Employed: A Guide for States Designing Job Retention Services,* Mathematica Policy Research, 1998.

RANGARAJAN, Anu. *Taking the First Steps: Helping Welfare Recipients Who Get Jobs Keep Them,* Mathematica Policy Research, 1996.

RANGARAJAN, Anu, Peter SCHOCHET et Dexter CHU. *Employment Experiences of Welfare Recipients Who Find Jobs: Is Targeting Possible?,* Mathematica Policy Research, 1998.

REGENSTEIN, Marsha, Jack A. MEYER et Jennifer Dickemper HICKS. *Job Prospects for Welfare Recipients: Employers Speak Out,* Urban Institute, 1998.

REID, Brian. *From Welfare to Work: A Community Success Story in Creating Employment,* CODA, Cambridge ON, 1997.

RICCIO, James. *A Research Framework for Evaluation Jobs-Plus, a Saturation and Place-Based Employment Initiative for Public Housing Residents,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1998.

RICCIO, James, et Stephen FREEDMAN. *Can They All Work? A Study of the Employment Potential of Welfare Recipients in a Welfare-to-Work Program,* Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1994.

RICCIO, James, Daniel FRIEDLANDER et Stephen FREEDMAN. *GAIN: Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program,* Manpower Demonstration Research Corporation, 1994.

RICCIO, James, Daniel FRIEDLANDER et Stephen FREEDMAN. *From Welfare to Work Among Lone Parents in Britain: Lessons for America,* documents de travail de la MDRC, Manpower Demonstration Research Corporation, 1996.

RICHARDS, John. *Retooling the Welfare State: What's Right, What's Wrong, What's to Be Done,* Institut C.D. Howe, Policy Study 31, 1998.

RICHARDS, John, Aidan VINING, David M. BROWN, Michael KRASHINSKY, William J. MILNE, Ernie LIGHTMAN et Shirley HOY. *Helping the Poor: A Qualified Case for « Workfare »,* The Social Policy Challenge 5, Institut C.D. Howe, 1995.

ROSE, N.E. *Workfare or Fair Work: Women, Welfare, and Government Work Programs,* Rutgers University Press, Nouveau-Brunswick, 1995.

ROSEN, Sherwin. « Public Employment and the Welfare State in Sweden », *Journal of Economic Literature*, 24, juin 1996, 729-740.

SAINSBURY, Diane. « Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits: Income Maintenance Policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden », *Journal of Social Policy*, 22 (1), 1993.

SANDEFUR, Gary, et Steven T. COOK. *Duration of Public Assistance Receipt: Is Welfare a Trap,* Institute for Research on Poverty, 1997.

SANDEFUR, Gary, et Tom WELLS. *Trends in AFDC Participation Rates: The Implications for Welfare Reform,* Institute for Research on Poverty, 1996.

SAWHILL, Isabel V. *Teen Pregnancy Prevention: Welfare Reform's Missing Component,* Brookings Institution Policy Brief, 1998.

SAWHILL, Isabel V. « Poverty in the U.S.: Why Is It So Persistent? », *Journal of Economic Literature*, 26, (septembre) 1988, 1073-1119.

SAVNER, Steve, et Mark GREENBERG. *Community Service Employment: A New Opportunity Under TANF,* Center for Law and Social Policy, Washington D.C., 1997.

SCHELLENBERG, Grant, et David ROSS. *Laissés dans la pauvreté sur le marché : étude sur la pauvreté des familles liée au revenu,* Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1997.

SCOTT, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives,* Centre for Research on Work and Society, York University, Toronto, 1995.

SCOTT, Katherine. *Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l'assistance sociale en 1994,* Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1998.

SCOTT, Katherine. « The Dilemma of Liberal Citizenship: Women and Social Assistance Reform in the 1990s », *Studies in Political Economy*, 50, été 1996.

SCRIVENER, Susan, Gayle HAMILTON, Mary FARRELL, Stephen FREEDMAN, Daniel FRIEDLANDER, Marisa MITCHELL, Jodi NUDELMAN et Christine SCHWARTZ. *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Implementation, Participation Patterns and Two-Year Impacts of the Portland (Oregon) Welfare-to-Work Program,* MDRC, 1998.

SHEAK, Robert J., et Warren HAYDON. « Real Welfare Reform Requires Jobs: Lessons from a Progressive Welfare Agency », *Journal of Sociology*, 23(3), 1996, 91-111.

SILVERSTONE, B., A BOLLARD et R. LATTIMORE, éd. *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand,* Elsevier, New York, 1996.

SMITH, Paul A. *The Effect of the 1981 Welfare Reforms on AFDC Participation and Labor Supply,* University of Wisconsin, Wisconsin, 1997.

SONESTEIN, Freida L., et Gregory ACS. « Teenage Childbearing: The Trends and Their Implications », Dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues,* Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

SORENSEN, Elain. The Benefits on Increased Child Support Enforcement, dans *Welfare Reform: An Analysis of the Issues,* Isabel Sawhill (éd.), The Urban Institute, Washington D.C., 1995.

SPALTER-ROTH, Roberta M. *The Real Employment Opportunities of Women Participating in AFDC: What the Market Can Provide,* Social Justice, 21(1), printemps 1994.

SPALTER-ROTH, Roberta M., Beverly BURR, Heidi HARTMANN et Lois SHAW. *Welfare that Works: The Working Lives of AFDC Recipients,* Institute for Women's Policy Research, Washington D.C., 1995.

STEPHENS, John D. « The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects », dans *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Gosta Esping-Andersen. (éd.), Sage Publications, Londres, 1996.

STRAWN, Julie. *Beyond the Job Search or Basic Education: Rethinking the Role of Skills in Welfare Reform,* Center for Law and Social Policy, 1998.

STRUTHERS, James. *Can Workfare Work? Reflections from History,* Caledon Institute of Social Policy, 1996.

SWARTZ, Rebecca, et Thomas KAPLAN. *Time-Limited Assistance Benefits: State Options under Federal Welfare Reform, Special Report* n° *70,* Institute for Research on Poverty, 1997.

TANNER, Michael. *The End of Welfare: Fighting Poverty in the Civil Society,* Cato Institute, Washington D.C., 1996.

TANNERY, Fredrick J. *Targeted Jobs Tax Credits and Labor Market Experience,* Employment Policies Institute, 1998.

THOMPSON, Terri, Pamela HOLCOMB, Pamela LOPREST et Kathleen BRENNAN. *State Welfare-to-Work Policies for People with Disabilities,* Urban Institute, 1998.

TORJMAN, Sherri. *Welfare Reform Through Tailor-Made Training,* Caledon Institute of Social Policy, 1998.

TORJMAN, Sherri. *Welfare Warfare,* Caledon Institute of Social Policy, 1998.

TWEEDIE, Jack. *Welfare Spending: More for Less,* National Conference of State Legislatures, 1998.

TWEEDIE, Jack, et Dana REICHERT. *Tracking Recipients After They Leave Welfare: Summaries of State Follow-Up Studies,* rapport, National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado.

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: First Annual Report to Congress,* 1998.

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, Welfare Caseloads: Families and Recipients, 1936-1998.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Medicaid: Early Implications of Welfare Reform for Beneficiaries and States,* U.S. General Accounting Office, Washington D.C., 1998.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Welfare to Work: Most AFDC Programs not Emphasizing Job Placement,* GAO/HEHS-95-113, U.S. General Accounting Office, Washington D.C., 1995.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *JOBS and JTPA: Tracking Spending, Outcomes and Program Performance*, GAO/HEHS-45-177, U.S. General Accounting Office, Washington D.C., 1994.

VINK, Dick. « Will Wisconsin Works (W-2) fit into the Dutch 'poldermodel' », *Focus*, 19(3), été-automne 1998.

WALKER, Robert. *The Americanization of British Welfare: A case study of policy transfer*, Focus, 19(3), été-automne 1998.

WATSON, William G., John RICHARDS et David M. BROWN. *The Case for Change: Reinventing the Welfare State*, The Social Policy Challenge nº 1, Institut C.D. Howe, 1994.

WEISBROT, Mark. *Welfare Reform: The Jobs Aren't There*, 1997.

WISEMAN, Michael. *Who Got New Hope?*, MDRC, 1997a.

WISEMAN, Michael. *Welfare Reform in the United States: A Background Paper*, rapport spécial nº 70, Institute for Research on Poverty, 1997b.

WISEMAN, Michael. « State Strategies for Welfare Reform: The Wisconsin Story », *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 1996, 515-546.

WITTE, Ann Dryden, Magaly QUERALT, Tasneem CHIPTY et Harriet GRIESINGER. *Unintended Consequences? Welfare Reform and the Working Poor*, NBER, document de travail nº 6798, 1998.

ZAVODNY, Madeline. « Why Minimum Wage Hikes May Not Reduce Employment », *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, deuxième trimestre (1998), 18-28.

ZEDLEWSKI, Sheila, et Linda GIANNARELLI. *Diversity Among State Welfare Programs: Implications for Reform*, rapport (série A, nº A-1) du programme « Assessing New Federalism », Urban Institute, Washington D.C., 1997.

ZEDLEWSKI, Sheila, Sandra CLARK, Eric MEIER et Keith WATSON. *Potential Effects of Congressional Welfare Reform Legislation on Family Incomes*, The Urban Institute, 1996.

ZILIAK, James P., David FIGLIO, Elizabeth DAVIS et Laura CONNOLLY. *Accounting for the Decline in AFDC Caseloads: Welfare Reform or Economic Growth*, Institute for Research on Poverty, 1997.